

49



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

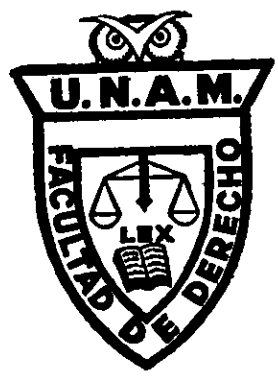
## FACULTAD DE DERECHO Seminario de Derecho Administrativo

ANALISIS DEL REGLAMENTO DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA  
PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN LO RELATIVO A LAS VISITAS  
DE VERIFICACION

T E S I S  
Que para obtener el Titulo de  
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a:

AVILA RODRIGUEZ CESAR JORGE



ASESOR: LIC. VICTOR MANUEL DAVILA BARRAZA

México, D. F.

280040

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 17 de Febrero del 2000

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, AVILA RODRIGUEZ CESAR JORGE, con número de cuenta 9033541-7 ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS DEL REGLAMENTO DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN LO RELATIVO A LAS VISITAS DE VERIFICACION", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Dávila Barraza, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERA CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Horacio Castellanos Coutiño.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

*Victor Manuel Divila Barraza*

ABOGADO

BAJA CALIFORNIA 196-303  
COL. ROMA SUR  
06760 MEXICO, D. F.

574-36-54  
FAX/TELS. 574-37-03

México D.F. a 4 de enero del 2000.

SEÑOR LICENCIADO  
DON PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
D E R E C H O ADMINISTRATIVO  
P r e s e n t e

Muy estimado Maestro:

Me permito informar a Usted que el alumno **CESAR JORGE AVILA RODRIGUEZ** ha concluido bajo mi dirección la elaboración de su tesis denominada "ANALISIS DEL REGLAMENTO DE VERIFICACION ADMINISTRATIVA PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN LO RELATIVO A LAS VISITAS DE VERIFICACION" trabajo que a juicio del suscrito satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de la Universidad.

Por lo anterior me es grato someterlo a su distinguida consideración a fin de que si no existe inconveniente para ello se autorice la continuación de los trámites del caso.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E

D11.CESARTE2:WPS

## DEDICATORIAS.

Deseo externar mi agradecimiento a todas las personas que a lo largo de los años me han brindado su amor y apoyo, especialmente en mis momentos de flaqueza. Con su ayuda he arribado a este día tan anhelado.

A Dios. El es quien me colma de bendiciones y me obsequió una maravillosa familia, de la cual me siento orgulloso de formar parte, todos provenientes de ese viaje que vino del norte.

Con todo mi amor a María Eugenia Rodríguez Pérez, mi madre, ella me dio la vida y mis primeras enseñanzas. Como me haces falta, pero sé que desde el cielo me ayudas y proteges. Quisiera que tu y mamá grande, María de la Luz Pérez Chávez estuvieran aquí y no del otro lado del silencio, las amo y las extraño.

Para mi madrina Alicia Rosas González, al amor de madre que siempre me regalas, a tus consejos y confianza, tu inquebrantable fe en Dios que supera todas las adversidades aún en los momentos mas oscuros. Formaste a tus hermanos y la vida te encomendó a mi. Te dedico este logro de todo corazón.

Una voluntad. La de mi tía María Esther Rodríguez Pérez a quien deseo corresponder en el futuro todo el empeño que depositó en mis hermanos y en mi para nuestra realización profesional. Sé que mamá está muy orgullosa de tu logro, por eso depositó en ti su confianza, porque sabía que eras la persona idónea. Nunca desfalleces en dar, a tus hermanos y a los míos, el ejemplo de tu corazón es tu gran enseñanza.

Una amistad. Rubén: en 1983 recuerdo que deseaba tener un hermano menor. Mira si la vida es generosa conmigo, pues sabes que eres mi hermano, te dedico a ti y a tu familia, que me ha correspondido haciéndome sentir siempre tan bien como en casa, una gran parte de este momento.

A mi padre, Rafael Avila Orozco por sus pláticas, consejos y profundo amor a México.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Alma Mater, a la que debo tanto, por su propósito de formar a los mejores profesionistas de México, prometo enaltecerla y enorgullecerla durante toda mi vida.

De igual forma deseo dedicar un sencillo homenaje a la Facultad de Derecho, en cuyas aulas gocé plenamente de cinco de los mejores años de mi vida. Me comprometo a representarla siempre con la dignidad y amor que le aprendí a sus maestros. A todos los profesores de nuestra querida Facultad por su generosidad, mi admiración y respeto.

Para todos mis maestros, los de ayer y hoy, agradezco la paciencia que tuvieron para encausar mis inquietudes académicas, a los Profesores: Marcos Gómez, Judith Montiel, María Cristina Nuño, Marco Antonio Ramírez, Roberto Rodríguez, Jorge Torres y Alicia Valdéz.

Licenciados en Derecho: Ernesto Delint Pérez, Salvador López Mata, Héctor Molina González, Martha Rodríguez Ortiz, Rosa Alba Torrè Espinoza, Oscar Vázquez del Mercado (+) y muy especialmente a los maestros Víctor Manuel Dávila Barraza, y Pedro Noguerrón Consuegra, quienes siempre me obsequiaron de su tiempo tan valioso para responder a mis interrogantes.

Doctores en Derecho: Pedro Astudillo Ursúa, Roberto Báez Martínez, Ignacio Burgoa Orihuela, Fernando Castellanos Tena, María Elodia Robles Sotomayor, Luis Rodríguez Manzanera y Juan Manuel Saldaña Pérez.

Agradezco a los Licenciados en Derecho Joel Flores Galván, Sergio Iván Padilla Delgado y especialmente al Lic. Pedro Alberto Alvarez Fernández, todas sus enseñanzas, confianza y apoyo en la Subdirección Jurídica de la Delegación Xochimilco, así como a Gina Pineda por su eficiencia en la Unidad Calificadora.

No puedo concluir estas líneas sin reconocer que soy afortunado en contar con la amistad de Andrés Altesor, Claudia Arley, Cornelio Calles, Aldo Cruz, Rubí Fade, Shantal García, Lévy González quien me ayudó a llegar a la Facultad de Derecho, Francis Hernández, Elsa Jasso, Samuel Torres y Ariadna Ugalde. A Nelly Toledo por su ayuda y confianza, así como a todos mis compañeros de la Universidad. A ellos mi agradecimiento por que me han demostrado que podemos contar unos con otros.

## Índice.

|                   |    |
|-------------------|----|
| Introducción..... | 1. |
|-------------------|----|

### Capítulo I.

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Antecedentes en la doctrina de la Potestad Reglamentaria.....</b>  | <b>3.</b> |
| a) Constitución de Cádiz de 1812.....   | 5.        |
| b) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana,<br>Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814..... | 6.        |
| c) Reglamento provisional político del Imperio Mexicano,<br>del 10 de enero de 1822.....  | 7.        |
| d) Bases Orgánicas de la Organización Política de 1823. (Plan de la Constitución<br>Política de la Nación Mexicana).....        | 9.        |
| e) Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.....   | 9.        |
| f) Constitución Federal de 1824.....  | 10.       |
| g) Constitución de las Siete Leyes de 1836.....   | 10.       |
| a) Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 1843.....  | 10.       |
| b) Acta de Reforma, de 1847.....  | 10.       |
| c) Constitución Federal, 5 de febrero de 1857.....  | 11.       |
| d) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 10 de abril 1865.....   | 11.       |
| 1.1. Concepto de Reglamento.....  | 11.       |
| 1.1.1. Facultad Reglamentaria. Sus límites.....   | 17.       |
| a) Reglamento de particulares.....  | 18.       |
| b) Reglamento interior de trabajo.....  | 18.       |
| c) Concepto de reglamento.....  | 18.       |
| d) Definición de Andrés Serra Rojas.....  | 18.       |
| e) Definición de Gabino Fraga.....  | 19.       |
| f) Definición de Miguel Acosta Romero.....  | 20.       |
| g) Definición de Fernando Garrido Falla.....  | 21.       |
| h) Definición de Sabino Alvarez Gendín.....   | 22.       |
| i) Definición del Diccionario Jurídico Mexicano.....  | 23.       |
| j) Definición propia.....   | 23.       |
| 1.2. Ubicación del reglamento en el orden jerárquico normativo del Derecho<br>Mexicano.....                                     | 24.       |
| 1.3. Función del reglamento.....  | 26.       |
| 1.4. Elementos del reglamento.....  | 29.       |
| a) Formalidad ejecutiva.....  | 30.       |

|  |     |
|--|-----|
| b) Materialidad legislativa.....                                 | 31. |
| c) Acto unilateral.....  | 34. |
| d) Emanado de un órgano que actúa en función administrativa..... | 34. |
| e) Crea normas jurídicas generales.....                          | 34. |
| f) Procedimiento de expedición diferente al de la ley.....       | 35. |
| 1.5. Diferencia entre ley y reglamento.....                      | 35. |
| 1.6. Principio de Legalidad y los reglamentos autónomos.....     | 37. |
| 1.6.1. Reglamentos Administrativos.....                          | 38. |

## **Capítulo 2.**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Facultad para expedir Reglamentos que rigen en el Distrito Federal.....</b>               | <b>41.</b> |
| 2.1. Facultad Reglamentaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 41.        |
| 2.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....  | 49.        |
| 2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....                     | 52.        |
| 2.4. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....                       | 53.        |

## **Capítulo 3.**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Verificación Administrativa.....</b>  | <b>55.</b> |
| a) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....  | 55.        |
| b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....                               | 56.        |
| c) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.....                        | 56.        |
| d) Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal.....                                 | 56.        |
| e) Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.....                           | 57.        |
| f) Autorización, licencia y permiso.....   | 58.        |
| g) Diferencia entre concesión y licencia.....  | 59.        |
| 3.1. Análisis de los vocablos supervisión, verificación, fiscalización, inspección y vigilancia..... | 61.        |
| 3.2. Control preventivo y represivo.....   | 66.        |
| 3.2. Materias sujetas a Verificación Administrativa.....   | 70.        |
| a) Protección Civil.....   | 72.        |
| b) Preservación del medio ambiente y protección ecológica.....                                       | 76.        |
| c) Protección de animales.....   | 80.        |
| d) Salud.....  | 83.        |
| e) Deporte.....  | 86.        |
| f) Discapacitados.....   | 88.        |
| g) Agua y drenaje.....   | 91.        |
| h) Establecimientos mercantiles.....   | 92.        |



|  |      |
|--|------|
| i) Estacionamientos públicos.....          | 99.  |
| j) Construcciones y edificaciones.....     | 101. |
| k) Anuncios.....                           | 104. |
| l) Desarrollo urbano y uso del suelo.....  | 108. |
| m) Mercados.....                           | 111. |
| n) Rastros y abasto.....                   | 115. |
| o) Cementerios y servicios funerarios..... | 118. |
| p) Espectáculos públicos.....              | 121. |
| q) Turismo y servicios de alojamiento..... | 126. |
| r) Protección de no fumadores.....         | 130. |

#### **Capítulo 4.**

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Las Visitas de Verificación.....</b>  | <b>132.</b> |
| 4.1. Concepto de Visita Domiciliaria.....  | 132.        |
| 4.2. Visita domiciliaria y Cateo.....  | 134.        |
| 4.3. Visita de Verificación.....   | 135.        |
| 4.4. Visita de Verificación Ordinaria.....   | 136.        |
| a) Delegación de facultades.....   | 137.        |
| 4.5. Visita de Verificación Extraordinaria.....  | 138.        |
| 4.6. Facultades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de Visitas de Verificación.....                       | 140.        |
| 4.6.1. Definición del vocablo "facultad".....  | 141.        |
| 4.6.2. Explicación de las facultades de la Administración Pública del Distrito Federal, en materia de visitas de verificación..... | 142.        |
| 4.7. El Verificador.....   | 145.        |
| 4.7.1. Obligaciones del Verificador.....   | 147.        |
| 4.8. Procedimiento de las visitas de verificación.....   | 149.        |
| 4.9. Derechos y obligaciones del visitado.....   | 155.        |
| 4.10. Procedimiento Administrativo para la calificación de las actas de visita de verificación.....                                | 159.        |
| 4.11. Medidas de seguridad.....  | 162.        |
| 4.12. Sanciones.....   | 164.        |
| 4.13. Propuestas respecto de las visitas de verificación.....  | 168.        |
| Rubro a): El verificador o inspector.....  | 168.        |
| PRIMERA. Definición correcta.....  | 168.        |
| SEGUNDA. Profesionalización del verificador.....   | 169.        |
| Rubro b): Propuesta respecto a la participación de las Contralorías Internas.....  | 171.        |

|   |      |
|---|------|
| Rubro c): Propuesta respecto a la implantación de un nuevo tipo de licencia de funcionamiento para establecimientos mercantiles.....  | 172. |
| Rubro d): Propuesta respecto a los giros mercantiles sin omisiones.....   | 174. |
| Rubro e): Propuesta respecto a la desaparición del Sistema de Verificación Empresarial.....   | 174. |
| Rubro f): Propuesta respecto a una verdadera observancia de las disposiciones administrativas respecto a las materias de Anuncios, Personas con discapacidad, Espectáculos Públicos, Protección Civil y Preservación del medio ambiente y protección ecológica..... | 176. |
| a) Anuncios.....  | 176. |
| b) Personas con discapacidad.....   | 178. |
| c) Espectáculos públicos.....   | 178. |
| d) Protección Civil.....  | 178. |
| <b>Conclusiones.</b> .....  | 179. |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 182. |

# **Análisis del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, en lo relativo a las visitas de verificación.**

## **Introducción.**

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de abril de 1997 y entró en vigor el 14 del mismo mes y año. Su objetivo es regular las visitas de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares. Se encuentra regido, al igual que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de la cual emana, por el principio de buena fe y autorregulación. La primera atiende a la presunción de que la actuación del particular, se encuentra apegada a la verdad, la segunda implica una relación de confianza con el visitado, pues este es corresponsable del cumplimiento de las disposiciones administrativas.

La actividad verificadora la lleva a cabo un funcionario facultado para ello, nos referimos al verificador, quien es el servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal cuya función es practicar visitas de verificación para comprobar que los particulares observen las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos la experiencia nos ha demostrado que estos servidores públicos carecen del conocimiento jurídico a efecto de llevar a cabo su deber. Nadie le garantiza a cualquiera de los Delegados políticos administrativos, o a los Subdelegados que emitan la orden para la visita de verificación, que los datos asentados en el acta correspondiente sean los verdaderos, de igual forma no existe alguna figura concreta que se dedique a vigilar el desempeño de los verificadores. Existen las Contralorías Internas, cuya función es la supervisión y vigilancia de las autoridades delegacionales, pero de igual forma la experiencia indica, que estas suelen dedicar mayor interés a las cuestiones financieras y manejo adecuado de los recursos económicos, que a la responsabilidad de los servidores públicos, simplemente observemos que el área de quejas y denuncias, normalmente es una sola unidad departamental, mientras que existen verdaderas subdirecciones de auditoría para la supervisión de las licitaciones públicas, que se realizan en cumplimiento de lo que al efecto establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, en lo referente a los

concursos de obra pública. Si el área de quejas y denuncias interviene, en rara ocasión es en contra de un verificador, a efecto de fincar el procedimiento respectivo, prefieren citar funcionarios menores por denuncias de maltrato al gobernado, que recabar los elementos que puedan ayudar a fincar la responsabilidad administrativa y de ser posible penal al funcionario.

Por estas razones es por lo que consideramos conveniente abordar el estudio de este reglamento. Previo a la calificación del acta, resulta conveniente citar al visitado para que exhiba nuevamente la documentación que ampare la legalidad de la actividad, antes de emitir la resolución que en derecho proceda. El sistema aleatorio, merece un apartado de estudio, no lo consideramos correcto, en virtud de que sostenemos que favorece la omisión de visitas de verificación a establecimientos en los que la autoridad administrativa tiene algún tipo de interés, puede pasar literalmente un año sin que se verifique un establecimiento. Con estas reflexiones damos por concluido este estudio introductorio, para iniciar el desarrollo del tema que nos ocupa.

## Capítulo I. Antecedentes en la doctrina de la potestad reglamentaria.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Las facultades y obligaciones de éste se encuentran enumeradas en el artículo 89 constitucional. Para el desarrollo del presente capítulo, nuestro punto de partida es precisamente la fracción I del precepto citado anteriormente, que a la letra dice:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";

Este es el principal fundamento de la potestad reglamentaria, ya que en el numeral 73 fracción XIV, se establece que el Congreso tiene facultad para "levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber; Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;" y la fracción XV dispone; "el Congreso de la Unión tiene facultad para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos"; sin embargo es conveniente aclarar que si bien es cierto que el texto del citado artículo nos refiere a las acepciones "para reglamentar" y "dar reglamentos", esto en la práctica quiere decir que el reglamentar la organización y el servicio de las instituciones armadas de la Unión y el organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional se llevará cabo mediante legislación, es decir por medio de una ley y no por medio de reglamentos. Sirve como ejemplo de la anterior aseveración, la Ley Orgánica de la Armada de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de enero de 1985, y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.

Sin embargo, el Congreso de la Unión si puede expedir normas reglamentarias tendientes a regular su gobierno interno, como en el caso que previene el numeral Décimo Transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 1994 y que a la letra indica:

**"ARTICULO DECIMO:** En tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide las normas reglamentarias correspondientes, seguirán siendo aplicables, en lo que no se oponga a esta Ley, las disposiciones del Reglamento en vigor para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos."

De la anterior transcripción observamos que el Congreso de la Unión si puede emitir disposiciones de índole reglamentario como se aprecia en el caso de excepción anterior. En el ámbito municipal el artículo 115, fracción II de la Constitución General establece lo siguiente: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley."

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Estos dos preceptos (artículos 89 y 115, excluyendo por las anteriores consideraciones al 73, fracciones XIV y XV ) forman el fundamento constitucional de la potestad reglamentaria o facultad reglamentaria, en el orden normativo mexicano, sin embargo, debemos señalar que existe esta potestad en el en el Distrito Federal comprendida dentro de las facultades que competen al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, como se desarrollará más adelante, al igual que el estudio del reglamento, como una importante fuente de derecho administrativo.

Desentrañando el origen de nuestra figura en estudio, consideramos que en la antigua Roma se puede encontrar un antecedente similar a la potestad reglamentaria, nos referimos a los *mandata*, "o sea, las instrucciones que dirigía el emperador a sus empleados, llegaban a ser importantes fuentes de derecho administrativo".<sup>1</sup> Estos

---

<sup>1</sup> Margadant S., Guillermo F. El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge, México, 1992.p. 73.

*mandata* derivaban de las *Constituciones*, que no eran otra cosa que las disposiciones jurídicas que emanaban del emperador. Por tal razón, nuestro sistema jurídico, de corte romanista puede encontrar en esta institución un antecedente de la facultad reglamentaria, observando desde la antigüedad el conferir la posibilidad de expedir normas administrativas al emperador, posteriormente al rey, y finalmente al presidente, como lo señala la constitución política. Esta figura jurídica, reviste particular importancia en la historia constitucional de México, pues se encuentra establecida en casi todos las normas fundamentales que nos han regido, desde la Epoca Virreinal a la actualidad, por lo que realizaremos un breve análisis histórico de esta.

#### a) Constitución de Cádiz de 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, de Cádiz expedida en el año de 1812, como forma de gobierno establecía una monarquía moderada hereditaria. Las funciones se distribuían en un órgano ejecutivo, cuyo titular era el rey, un órgano judicial integrado por las cortes, quienes designaban por elección indirecta a los miembros y un órgano legislativo que recaía en las cortes, integradas por la reunión de todos los diputados que representaban a la nación. En este documento, la facultad reglamentaria se encontraba conferida al rey, en los términos de los artículos 170 y 171, los cuales enunciaban lo siguiente:

“Art.170.- La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.”<sup>2</sup>

“Art.171.- Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas le corresponden como principales las facultades siguientes:

“Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.”

Y respecto a la aprobación de los reglamentos, el artículo 131, establecía lo siguiente:

“Art.131.- Las facultades de Las Cortes son:

“...Vigésimatercia: Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino”.

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. Editorial Porrúa, México, 1995. p. 80.

**b) Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814.**

En este documento la facultad reglamentaria, correspondía al Congreso, conforme al Capítulo VIII, denominado De las atribuciones del Supremo Congreso en los siguientes términos:

“Al Supremo congreso pertenece exclusivamente:

“Art.118.- Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.”

Así mismo, en el Capítulo XII, denominado De la autoridad del Supremo Gobierno, encontramos las obligaciones de este en materia reglamentaria.

“Al Supremo Gobierno toca privativamente:

“Art.165.- Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le flanquearán las leyes.”

“Art.170.- Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare el Congreso en lo relativo a la administración de Hacienda: por consiguiente, no podrá variar los empleos de éste ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al Erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas. Podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación con tal que informe oportunamente de su inversión.”<sup>3</sup>

La Constitución de Apatzingán, es el reflejo del pensamiento político-religioso de su autor, Don José María Morelos y Pavón, por ello a través de la lectura de la misma encontramos diversas referencias de índole religioso, como aquella de cantar el *Te Deum* (A ti, oh Dios), en las sesiones del Supremo Congreso y el establecimiento de la religión católica como la única que se podía profesar. Sin embargo, por cuanto respecta al establecimiento de la potestad reglamentaria, es menester destacar nuevamente que el vocablo *aprobar* se refiere a la facultad de expedir los reglamentos. De esta forma tenemos lo siguiente, que al Supremo Gobierno correspondía tanto la expedición de éste tipo de normas, como realizar las medidas que conllevaran a la observancia de las mismas.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob.cit. p. 49.



c) Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, del 10 de enero de 1822.

Este reglamento emitido por Agustín de Iturbide, disponía en su Sección Cuarta y en su artículo 29 que el poder ejecutivo residía exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado.

La facultad reglamentaria la encontramos establecida en los siguientes términos:

“Art.30.- Toca al Emperador:

“Octavo: formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio;”<sup>4</sup>

Felipe Tena Ramírez, al referirse a la Junta Nacional Instituyente, comenta al respecto cual era la finalidad de expedir un reglamento para el naciente y efímero imperio: “El nuevo organismo aprobó en febrero de 23, por 21 votos contra 17, el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución y cuya modesta denominación –al decir de Zavala, citado por Bocanegra- se trataba de dar en realidad una Constitución formal a la nación.”<sup>5</sup> Sin embargo, la caída del imperio y de éste reglamento, cuyo autor pretendía que se considerara como una constitución, a la luz de la doctrina de Ferdinand Lassalle, está plenamente explicado. Para Lassalle, para distinguir una ley fundamental de cualquier otra ley, se deben observar tres características necesarias, las cuales son las siguientes:

“1°. Que la ley fundamental sea una ley que *ahonde* más que las leyes corrientes, como ya su propio predicado de “fundamental” indica.

“2°. Que constituya –pues de otro modo no merecería llamarse fundamental- el verdadero *fundamento* de las otras leyes; es decir, que la ley fundamental, si realmente pretende ser acreedora a ese nombre, deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias basadas en ella. La ley *fundamental*, para serlo, había, pues, de actuar e *irradiar* a través de las leyes ordinarias del país.

“3°. Pero las cosas que tienen un *fundamento* no son como son por antojo, pudiendo ser también de otra manera, sino que son así porque *necesariamente* tienen que ser. El *fundamento* a que responden no les permite ser *de otro modo*. Sólo las cosas *carentes*

<sup>4</sup> Ob. cit. p. 132.

<sup>5</sup> Ibid. p. 122.

*de un fundamento*, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser como son o de otro modo cualquiera. Lo que tiene un *fundamento* no, pues aquí obra la ley de la *necesidad*.” Y añade a lo anterior que si “la Constitución es la *ley fundamental* de un país, será una *fuerza activa* que hace, por un *imperio de necesidad*, que todas las demás leyes e instituciones jurídicas vigentes en el país sean *lo que realmente son*, de tal modo que, a partir de ese instante, *no puedan* promulgarse en ese país, aunque se quisiese, otras cualesquiera.”<sup>6</sup>

La constitución deberá reconocer la existencia de los factores reales de poder, pues la suma de éstos, es la esencia de la constitución de un país, los cuales son divididos por Lassalle en la siguiente manera: La monarquía, la aristocracia, la gran burguesía, los banqueros, la conciencia colectiva y la cultura general, y la pequeña burguesía y la clase obrera. El citado autor define a los factores reales de poder como, “esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser*, en sustancia, *más que tal y como son*.”<sup>7</sup>

Por tales motivos, si la constitución real, la escrita, como la denomina Lassalle, no considera a éstos factores reales de poder, “Allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país.”<sup>8</sup> Tales fueron las poderosas razones que contribuyeron a que una vez consumada la independencia de España, y una vez proclamado el imperio, éste no gozara de simpatía entre la población, y efectivamente se presentara un movimiento que derrocó a Agustín de Iturbide, quien a la postre fue ejecutado por considerarlo como un traidor al movimiento de independencia.

Pues resulta lógico, que dentro de la sabiduría de pensamiento de Hidalgo y Morelos, no estaba previsto que al consumarse la independencia, México naciera como nación independiente con un sistema político similar a aquel en contra del cual se luchó la guerra de independencia. Sayeg Helú, nos comenta en realidad cuales eran las

<sup>6</sup> Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Editorial Colofón S. A., México, 1997, pp. 9 y 10.

<sup>7</sup> Lassalle, Ferdinand. *Ob.cit.* p. 11.

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 37.

verdaderas intenciones de aquel gobernante que se hizo llamar “su alteza serenísima”. “tras varios meses de preparación, cuando se hace coronar emperador, para transformar en más arbitrario todavía, el poder autocrático que ya venía ejerciendo; pues la reunión de las Cortes, “que deberían trabajar la Constitución...”, se aplazaba día en día, y era un hecho el deseo de Iturbide de alargar lo más posible la convocatoria a Cortes, a fin de poder gobernar por sí y acabar de cuajar sus ambiciones imperiales”.<sup>9</sup>

#### **d) Bases Orgánicas de la Organización Política de 1823. (Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana).**

Presentado este documento el 28 de mayo de 1823, reviste la especial cualidad, de que en octubre de ese año, el Congreso de Chiapas, solicitó su anexión a la Federación Mexicana, posterior a su independencia de España y de lo que entonces era conocida como la Capitanía de Guatemala. En este orden de ideas, tenemos que la Base Cuarta, se refiere al cuerpo ejecutivo, el que se componía de tres individuos.

Las reglas o apartados segundo y tercero, disponían lo siguiente:

“Representar á éste dentro de quince días los inconvenientes que puede producir una ley: circular las que se le comuniquen y hacerlas ejecutar sin modificarlas o interpretarlas.”

Sentimos que el término ejecutar, se refiere a la potestad reglamentaria, misma que sería mencionada con mayor precisión en la Constitución de 1824, pues el presente documento, a partir de conceptos generales sólo se limitaba, a preparar el desarrollo del futuro texto constitucional.

#### **e) Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.**

En el apartado dedicado a las atribuciones del poder ejecutivo se incluía una especie de facultad reglamentaria muy genérica:

“Art.16, fracción XIV: Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.”

<sup>9</sup> Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial Pac, México, 1990, pp. 37y 38.

### f) Constitución Federal de 1824.

En este ordenamiento constitucional, la técnica legislativa fue precisa al señalar claramente la facultad reglamentaria como atribución propia del ejecutivo:

“Art. 110.- Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

“II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta y leyes generales...”<sup>10</sup>

### g) Constitución de las Siete Leyes de 1836.

La Ley Cuarta enumeraba las atribuciones del poder ejecutivo:

“Art. 17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas.”<sup>11</sup>

### h) Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 1843.

La potestad reglamentaria se encontraba establecida en el artículo 87 fracción IV, de la siguiente forma:

“ Art. 87.- Corresponde al Presidente de la República:

IV. Expedir órdenes y girar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas.”<sup>12</sup>

### i) Acta de Reforma, de 1847.

No presentó reformas respecto a la potestad reglamentaria, pues tanto el Acta constitutiva, como la Constitución Federal de 1824, formaban la única Constitución Política de la República.

<sup>10</sup> Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Sexta edición, México, 1993. p. 143.

<sup>11</sup> Olivera Toro, Jorge. Ob. cit. p. 144.

<sup>12</sup> Ob. cit. p. 144.

### j) Constitución Federal, 5 de Febrero de 1857.

La existencia de la facultad reglamentaria, se encontraba en esta Constitución expresada en términos iguales a los que contiene actualmente la Constitución de 1917.

Art. 85.- Las facultades y atribuciones del Presidente de la República, son:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.<sup>13</sup>

### k) Estatuto provisional del Imperio Mexicano, 10 de abril de 1865.

Decidimos incluir el estudio de la potestad reglamentaria, que contenía este efímero Estatuto, debido, a que en su redacción encontramos una diferencia respecto a la tendencia establecida en la Constitución de 1857, al otorgarle participación en la elaboración de reglamentos al Consejo de Estado. Este documento en realidad no tuvo validez jurídica, ni vigencia alguna, pues fue expedido cuando el Imperio empezaba a declinar. Maximiliano de Habsburgo, pretendía que la monarquía se sujetara al mandato de la ley, sin embargo la soberanía nacional quedaba depositada en el emperador. La potestad reglamentaria, se encontraba mencionada en el artículo 6, Título I, denominado *Del Emperador y de la forma de Gobierno*.

“Art.6º. El Emperador, además, oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de las leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estime conveniente dirigirle.”

El artículo 14, se refería al Consejo de Estado, su formación, atribuciones y nombramiento, los determinaría la ley de su creación.

## 1.1. Concepto de reglamento.

Previo al estudio del reglamento y de su concepto, hablaremos de su importancia como fuente de derecho administrativo. De conformidad al criterio establecido por Gabino Fraga, el derecho administrativo, es “la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, y le corresponde así el estudio de las normas de estructura del Poder Ejecutivo y las del funcionamiento o actividad administrativa.”<sup>14</sup> Alfonso Nava Negrete, aporta el siguiente concepto de derecho administrativo; “el derecho administrativo puede

<sup>13</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1993. p. 869.

<sup>14</sup> Olivera Toro, Jorge. Ob. cit. p. 27.

conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares”.<sup>15</sup> Este autor menciona que es inexacto señalar como objeto de estudio del derecho administrativo al Poder Ejecutivo, pues este atiende también numerosos asuntos que son de naturaleza política y legislativa, que rebasan las de la administración pública. De igual forma nos menciona que la administración pública no se da sola ni aislada, sino frente a los particulares, y que éstos están continuamente en relación con ésta. Nava Negrete, corrobora en la siguiente frase la razón de ser de su concepto sobre derecho administrativo, y que justifica plenamente esa relación cercana entre la administración y el particular. “Los particulares, por ejemplo, necesitan de permisos, autorizaciones, licencias o concesiones para llevar a cabo diversas actividades y los tiene que solicitar a la administración pública, fenómeno de relación que se presenta en México y en cualquier otro país.”<sup>16</sup>

El derecho en general y el derecho administrativo, como una de sus disciplinas, no surge de manera espontánea, requiere de fuentes que le den origen y sustento, por tal motivo antes de abordar el concepto del reglamento, es conveniente mencionar las fuentes del derecho administrativo. Eduardo García Máynez, nos refiere la siguiente explicación del vocablo fuente: “El término *fuentes*- escribe Du Pasquier- crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho”.<sup>17</sup> En este orden de ideas, tenemos que las fuentes del derecho se dividen en tres grandes categorías a saber. Fuentes formales, reales e históricas.

Las fuentes formales, son aquellas que crean las normas jurídicas. Las fuentes reales, son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y las fuentes históricas son los documentos que inspiran la creación de una ley. Así tenemos que las fuentes formales según la opinión más generalizada son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia. Sin olvidar que si alguna disposición le otorga tal carácter, entonces la doctrina de igual modo se convierte en fuente formal del derecho.

<sup>15</sup> Nava Negrete, Alfonso. Derecho administrativo mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 12.

<sup>16</sup> Nava Negrete, Alfonso. Ob.cit. p. 13.

<sup>17</sup> García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1992. p. 52.

Hemos visto, como el derecho, nuestra ciencia normativa posee sus fuentes, ahora es tiempo de hablar de las fuentes del derecho administrativo.

- 1.El orden jurídico nacional, tiene como pilar fundamental a la norma suprema. El derecho administrativo, no puede existir sin hallar su sustento en ella, por esta razón es que la Constitución, es la primera fuente de derecho administrativo.
- 2.Las leyes, ya sean federales o locales y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.
- 3.La costumbre jurídica y los usos.
- 4.Las ideas político-sociales de los gobernantes.
- 5.Todo hecho social que engendre normas de derecho administrativo.
- 6.Los reglamentos administrativos, federales, locales y municipales.
- 7.Las circulares y oficios-circulares.
- 8.Los criterios de las autoridades, también federales y locales.
- 9.La jurisprudencia de los tribunales federales, locales y de los tribunales administrativos.
- 10.La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, tiene el carácter de acto normativo, porque se impone no sólo a las partes (administrados), sino a otros órganos del poder judicial y tribunales administrativos;...
- 11.El derecho internacional.
- 12.Los principios generales derivados del derecho administrativo.
- 13.La doctrina de los tratadistas de derecho administrativo.
- 14.Los convenios de derecho público celebrados entre entidades públicas de los que se derivan efectos fundamentales para el derecho administrativo.<sup>18</sup>

Alfonso Nava Negrete,<sup>19</sup> menciona las siguientes fuentes formales del derecho administrativo mexicano, en el siguiente orden:

- 1.- Congreso Constituyente; toda vez que el Congreso Constituyente de 1916-1917, generó la actual Constitución Política, numerosas disposiciones relativas a la administración pública, como el artículo 27 que regula los bienes patrimoniales de la Federación, el artículo 31 fracción IV, que establece la obligación de los mexicanos de pagar las contribuciones para el sostenimiento de la Federación, como del Distrito Federal, estados y municipios, el artículo 89 que establece las atribuciones del

<sup>18</sup> Acosta Romero, Miguel. Ob.cit. p. 59 y 60.

<sup>19</sup> Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 59 y ss.

Presidente de la República, el artículo 90 que constituye la base de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal, etcétera.

2.- Poder reformador de la Constitución; “la segunda fuente formal es el poder reformador de la Constitución o Congreso Constituyente constituido, cuya estructura orgánica se previene en el artículo 135 constitucional. Según este precepto, es la acción conjunta del Congreso de la Unión (por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes) y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, lo que puede producir una reforma constitucional”.

“Art.135.- La presente Constitución, puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

3.- Congreso de la Unión; “la tercera fuente formal es el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. A él se deben las leyes y decretos, cuya iniciativa proviene de alguno de los funcionarios públicos que fija el artículo 71 constitucional y que antes ya precisamos (Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados). El procedimiento para la elaboración de las leyes y decretos se inscribe en el artículo 72 constitucional”.

“Aunque los artículos 71 y 72 citados hablen de leyes y decretos, no se trata de dos ordenamientos generales diferentes; son iguales, tienen fuerza y valor jurídicos. Más bien obedeciendo a una costumbre legislativa y no a una regla establecida, se puede observar que la palabra *decreto* la reserva el legislador federal para regular asuntos concretos -como ocurre cotidianamente con las reformas a las leyes- ; y la palabra *ley* la ocupa para regular asuntos o materias más generales, por ejemplo la Ley General de Población, la Ley General de Salud, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Asentamientos Humanos”.



4.- Presidente y Senado; “la cuarta fuente es la acción conjunta del presidente de la República y el Senado, que da origen a los tratados internacionales. Son numerosos los tratados que tiene celebrados México, a través del presidente con aprobación del Senado, cuyo contenido es administrativo, o sea, que existen tratados que son leyes administrativas internas”.

“La coexistencia de acciones citada se previene en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 constitucionales, y de este último precepto se deriva que junto con la ley fundamental y las leyes del Congreso de la Unión, los tratados internacionales son la ley suprema de la Unión”.

“Los tratados internacionales son derecho interno para los países; lo son para México. Está aceptado por la doctrina mexicana, de constitucionalistas en especial, que el citado artículo 133 constitucional fija una jerarquía al ordenamiento nacional, en el cual los tratados ocupan el tercer nivel y están por lo mismo subordinados a lo mandado por las leyes y la Constitución”.

“Pero ahora, con la celebración de tratados y convenios internacionales por países que han decidido formar bloques de defensa económica —como el tratado de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio—, se ha planteado “la jerarquización normativa”, pues se opina que estos tratados se imponen no sólo a las leyes, sino también a las Constituciones, así sea en éste último caso bajo modalidades, requisitos o condiciones especiales”.

5.- Presidente legislador; “La quinta fuente es el presidente de la República, al expedir leyes con la misma fuerza jurídica formal que tienen las emitidas por los órganos legislativos federales. Al decir que tienen la misma fuerza o valor jurídico, se quiere subrayar que poseen igual jerarquía que la ley del Congreso de la Unión; pueden inclusive reformar o abrogar leyes de éste. Tal hecho constituye una auténtica excepción al principio formal de las leyes que recoge el inciso f) del artículo 72 de la Constitución el cual reza: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Aquí se exige que sea una ley o decreto del Congreso los que interpreten, reformen o deroguen las mismas leyes o decretos de aquel, con la excepción señalada”.

6.- Presidente y secretarios o jefes; “la sexta fuente es el presidente de la República, que expide reglamentos, decretos y acuerdos de carácter general. Conforme a lo

previsto en la fracción I del artículo 89 constitucional, el presidente tiene la atribución de promulgar y ejecutar las leyes provenientes del Congreso de la Unión, proveyendo su exacta observancia en la esfera administrativa. No dice la fracción, literalmente, que tenga la atribución de expedir tales ordenamientos generales, pero por interpretación de la doctrina constitucional mexicana (Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez, Manuel Herrera y Lazo) y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la frase: "ejecutar las leyes", está la atribución reglamentaria que se comenta".

7.- Secretarios de Estado; "La séptima fuente es la acción de los secretarios de Estado, subsecretarios, oficial mayor y de directores generales inclusive, que expiden la circular, la hija menor de toda la legislación administrativa. Siempre se ha servido la administración de las circulares para arreglar cuestiones internas de organización o de funcionamiento de sus distintas dependencias, o para aclarar, precisar o particularizar textos legales mayores como son las leyes, reglamentos o decretos, procurando su mejor entendimiento y alcance y facilitar así su cabal cumplimiento.

"Expiden los funcionarios citados circulares de dos tipos: las que encierran simples resoluciones administrativas y las que contienen verdaderas normas generales y abstractas. En este último caso se exige, para su posible obligatoriedad, su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo 3º. Del Código Civil para el Distrito Federal)".

8.- Organismos descentralizados; "Octava y última fuente es la acción de los cuerpos directivos de los organismos descentralizados, que expiden reglamentos y acuerdos generales, obligatorios para ellos y para el público en general. La ley del Congreso de la Unión o el decreto del Ejecutivo federal, al crear un organismo descentralizado, los autorizan para que expidan los reglamentos que les sean necesarios para su funcionamiento." Esto ha sucedido por ejemplo con la UNAM, que cuenta con varios reglamentos; el Reglamento General de Exámenes, etc., el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene algunos reglamentos debidos a su Consejo Técnico, a saber: Reglamento para el traslado de Enfermos, etcétera".

"Estos reglamentos, tanto los de la UNAM, como los del IMSS, cumplen con el papel de reglamentar dos leyes del Congreso: la orgánica de la primera y la Ley del Seguro

Social del segundo, y, como es obvio, no son expedidos por el presidente. En rigor, tales reglamentos son inconstitucionales de origen. La Constitución otorga el poder reglamentario de las leyes al presidente y lo hace en forma absoluta, pues en ninguna de sus normas prevé excepción alguna, como tampoco autoriza al Congreso para que delegue ese poder y lo otorgue –sin ser suyo ni tener base- a organismos descentralizados. Ni el mismo titular de ese poder puede delegarlo, pues la Constitución no recoge semejante situación. Si grave es que el Congreso autorice u otorgue la facultad de reglamentar leyes a los citados organismos, con mayor gravedad se presenta el fenómeno cuando lo hace el Ejecutivo al través de un decreto o acuerdo, pues la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional es indelegable”.<sup>20</sup> A efecto de ratificar esta afirmación de Nava Negrete, es conveniente transcribir la siguiente tesis del máximo tribunal.

**1.1.1. FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.** Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República, y a los gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de Poderes que impera en nuestro País, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Una vez mencionadas las fuentes del derecho administrativo, ya estamos en condiciones de iniciar el estudio correspondiente al presente apartado no sin antes señalar que debemos distinguir el reglamento genérico, reglamento de particulares y el reglamento administrativo, pues nuestro objeto de estudio versa sobre un reglamento perteneciente a la última categoría. La palabra reglamento, proviene de la voz francesa **règlement**, y es definida de la siguiente manera: “Colección ordenada de reglas o preceptos.”<sup>21</sup> Acto seguido, iniciaremos la distinción con el reglamento de particulares.

<sup>20</sup> Nava Negrete, Alfonso. Ob.cit. pp. 70 y 71.

<sup>21</sup> Diccionario Léxico Hispánico. Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española, Tomo Segundo, G-Z. W. M. Jackson, Inc., Editores. México, D.F., 1978.p. 1215.

### **a) Reglamento de particulares.**

El reglamento de particulares, genera discusión en la doctrina sobre su razón de estudio, ya que como su nombre lo indica, se trata de un reglamento que no es producto del ejercicio de la potestad reglamentaria, sino que deriva de los particulares y no es obligatorio para toda una colectividad, no es general, sino particular, ya que establece los lineamientos que deberán obedecerse por los individuos a quienes afecta únicamente. Así tenemos en el artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la república en materia federal, en su numeral 2674 sustentan la existencia de estos, para regir la organización interna de las sociedades y asociaciones. De igual forma la nueva Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal ordena la expedición de un Reglamento interno para regir a los condóminos. (Arts. 52 al 55).

### **b) Reglamento interior de trabajo.**

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 422 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo, se establece la obligación para las empresas de contar con un reglamento interior del trabajo, a efecto de normar las actividades, derechos y obligaciones, tanto de trabajadores, como de patrones. Una vez acordado por las partes y firmado, se depositará en la Junta de Conciliación y Arbitraje, con lo que comenzará a surtir plenos efectos. Si existen omisiones que deban ser subsanadas, los trabajadores o el patrón podrán solicitarlo a la Junta (art.424, fracción IV).

### **c) Concepto de reglamento.**

Se ha establecido la diferencia existente entre el reglamento genérico, el reglamento de particulares y el reglamento interior del trabajo, razón por la que corresponde ahora iniciar el análisis de las definiciones del reglamento administrativo dentro de la doctrina nacional y externa.

### **d) Andrés Serra Rojas.**

Para el presente autor, "El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes (Legislativa) del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales

que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo”.<sup>22</sup>

En esta definición, encontramos que también es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedir reglamentos, de conformidad a lo establecido en el artículo 122, base primera, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta facultad, consideramos que es conveniente analizarla más adelante, puesto que estaba establecida para ser llevada a cabo por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en la actualidad se encuentra conferida al titular del Ejecutivo Local, en esta caso el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 67, fracción III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, lo cual consideramos que es lo correcto, por tratarse de un funcionario con mayor conocimiento del fenómeno social del Distrito Federal. También esta definición nos enuncia una característica fundamental del reglamento, esta es su subordinación a la ley. Pero entendiendo que está ley deberá ser previa, por lo que el reglamento normará las situaciones de hecho que la ley se limita a enunciar y el reglamento las desarrollará.

### e) Gabino Fraga.

Define al reglamento como “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”<sup>23</sup>

Encontramos las características de abstracción e impersonalidad. Sin embargo estas notas debemos definir las, a efecto de lograr una mayor comprensión de la definición del maestro Gabino Fraga. La abstracción la encontramos definida en los siguientes términos: “Del latín abstractio –onis e implica la acción o efecto de abstraer o abstraerse, derivados estos verbos del latino abstrahere, que denota extraer o separar. Lo abstracto es un atributo opuesto a lo concreto, pues se extiende a cualesquiera entes particulares o individualizados con número indeterminado. La actividad intelectual utiliza imprescindiblemente conceptos abstractos que son los conceptos filosóficos y científicos. La abstracción es una cualidad material de toda ley, que se define, por ende, como un conjunto de normas abstractas, impersonales y generales de muy

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo Primero. Editorial Porrúa, México, 1992. p. 189.

<sup>23</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1993. p. 104.

diverso contenido o materia. Al través del elemento abstracción se distingue la ley de los actos de autoridad administrativos y jurisdiccionales que son concretos, individualizados o particularizados<sup>24</sup>, y lo impersonal es lo que no se aplica a nadie personalmente, como son las leyes y los reglamentos que no van dirigidos a una persona determinada. Efectivamente, como lo señala el maestro Fraga, la facultad reglamentaria es propia del poder ejecutivo y no una delegación de facultades a su favor, cuyo objeto es facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

### f) Miguel Acosta Romero.

Elabora el siguiente concepto, no sin antes advertir que el término es controvertido, dado que existen opiniones diversas, por lo que es complejo encontrar un concepto preciso, pero a partir de elementos comunes es posible realizar este. "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa".<sup>25</sup>

Consideramos que al respecto de este concepto es necesario realizar una disertación acerca del significado del vocablo discrecionalidad, el cual es definido de la siguiente manera: "Entraña una facultad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consignados dentro de la norma jurídica. Por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad pueda, a pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que la sustenta..."<sup>26</sup> El reglamento no es un acto discrecional del ejecutivo, sea federal o de las entidades federativas, porque se trata de un margen de acción que la norma implica y dentro de ese límite la autoridad deberá decidir. Un ejemplo de discrecionalidad es la facultad

<sup>24</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 12.

<sup>25</sup> Ob. cit. pp. 862 y 863.

<sup>26</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Ob.cit. p. 124.

con la que se encuentra investida la autoridad administrativa para imponer una multa, ya que se le confiere una limitante sobre la cual ejercerá esta característica. Tenemos así que el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, establece esta discrecionalidad al indicar en su numeral 76 lo siguiente:

“Artículo 76.- Las infracciones a que se refiere el presente Reglamento, se sancionarán de la siguiente forma:

I.- Con multa equivalente de 30 a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en los casos a que se refieren los artículos 31 fracciones II y III; 48; 49 fracción VI, y 54, fracciones I, II, III, y V del presente Ordenamiento”;

De lo establecido por este ejemplo observamos que la discrecionalidad consiste en la facultad de que goza la autoridad para decidir dentro de supuestos que le concede la ley y que no deberán ser alterados por ningún concepto, ya que su alteración implica una ruptura al principio de legalidad. En el caso expuesto, al imponer la multa jamás se podrá rebasar ese límite de 30 a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, esa es la discrecionalidad, decidir dentro de ese supuesto establecido por la norma jurídica y no como la maneja la presente definición, tratando de explicar que puede o no ejercitarse la facultad reglamentaria, pues si una ley emanada del Congreso de la Unión establece un término de 30 días para que a esa ley se le expida un reglamento, este supuesto deberá acatarse forzosamente, por ministerio de ley.

### **g) Fernando Garrido Falla.**

Uno de los máximos representantes de la escuela española del derecho administrativo, nos define a nuestro objeto de estudio, de la siguiente manera: “entendemos por Reglamento toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinada a la ley. Son fuentes de Derecho para la Administración pero proceden de ella misma”<sup>27</sup>.

Al hacer referencia este concepto, a la Administración Pública, definitivamente nos coloca en una situación un tanto complicada, pues la Administración Pública es por naturaleza extensa y es preciso señalar quien es el depositario de dicha facultad dentro de la Administración Pública, por lo que resulta también apropiado, estudiar esta potestad en el estado ibérico, a efecto de comprender en toda su amplitud el presente concepto, ya que de no realizarse en esta forma corremos el riesgo de dejarlo sin precisar.

<sup>27</sup> Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Editorial Tecnos, Madrid, 1994. p. 239.

La Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, dispone en su *Título IV, Del Gobierno y de la Administración*, lo siguiente:

"Art.- 97.- El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".

"Art.98.-1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

1. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.
2. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.
3. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno".

De los preceptos transcritos, se observa que en España, la potestad reglamentaria se encuentra conferida al Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros, quienes son los funcionarios que componen el Gobierno. Por lo que consideramos que la presente definición puede ser corregida estableciendo que el reglamento es toda disposición jurídica de carácter general dictada por los funcionarios encargados del gobierno y con valor subordinada a la ley.

#### **h) Sabino Alvarez Gendín.**

Otro importante tratadista español, nos define el reglamento como sigue: "Toda norma o regla imperativa que no dimana del Poder Constituyente o del Poder Legislativo".<sup>28</sup>

Estamos frente a un concepto corto, pero que nos presenta la siguiente reflexión. Si no es facultad del Poder Constituyente o Legislativo el expedir reglamentos, entonces, por exclusión se trata de una facultad que se encuentra conferida al titular del Poder Ejecutivo, pues dentro de la doctrina constitucional, el Poder Judicial es quien resuelve las controversias jurídicas en donde se enfrenta la interpretación de todas las normas, sea la Constitución, leyes que de ella emanen, incluyendo los reglamentos, es por esta razón que no podría decidir sobre un cuerpo jurídico emanado de él mismo, al hacerlo

<sup>28</sup> Alvarez Gendín, Sábino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo I. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958. p. 201.



estaría fracturando el principio de división de poderes, característica esencial de todo estado de derecho.

### **i) Diccionario Jurídico Mexicano.**

Esta obra desarrolla una definición muy completa del reglamento, para definirlo de la siguiente forma: "Reglamento. I. (de reglar y éste, a su vez del latín *regulare*). Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89, fr. I, de la Constitución, que encomienda al Presidente de la República la facultad para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del ejecutivo y no derivada del Legislativo (SJF, 5ª. época, t. LXXXIV, p.3895)."<sup>29</sup>

Nuevamente encontramos el principio de sujeción del reglamento a una ley, pues su finalidad es la aplicación de esta ley previa. En la parte final del presente concepto, observamos como el criterio que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la potestad reglamentaria, es aclarar que se trata de una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo y no de una facultad derivada del Poder Legislativo. Efectivamente, no existe de ninguna manera una delegación a favor del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos, pues de ser así, tendríamos una disposición expresa en la Constitución que así lo prevea, ya que en las Facultades del Poder Legislativo (Congreso), en el artículo 73 no se encuentra el fundamento en alguna de sus fracciones que nos haga afirmar que existe esta delegación de facultades.

### **j) Definición propia.**

Nosotros nos atrevemos a definir el reglamento como el conjunto de normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales, emanadas del titular del poder ejecutivo en el ámbito federal (Presidente de la República), con fundamento en la fracción I, del artículo 89 constitucional; los Gobernadores de las Entidades Federativas y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivas competencias, a efecto de desarrollar los principios de una ley previa emanada del Congreso de la Unión y con sujeción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan.

<sup>29</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, P-Z, 1988. p. 2571.

## 1.2. Ubicación del reglamento en el orden jerárquico normativo del derecho mexicano.

El derecho, definido como “el conjunto de normas impero-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias”<sup>30</sup>, para regular la conducta del hombre en sociedad, esto último adición nuestra, no puede ser estudiado ni comprendido, como un sistema monolítico de normas. Esta interpretación unitaria, lo convertiría en un conjunto de preceptos sin orden ni sujeción, pues al no jerarquizarlo tendríamos que todas estas normas que lo forman y nutren tendrían semejante importancia, situación que conllevaría a múltiples conflictos al interpretarlo. De lo anterior es que nace la necesidad de ordenar estas normas, para la ubicación de la jerarquía de las mismas. Varios son los criterios de clasificación, atendiendo a su fuente, al sistema al que pertenecen, al ámbito de validez, ya sea espacial, temporal, material y personal, etc. Para el estudio del reglamento en general, la clasificación que se desarrolla es desde el punto de vista de su jerarquía, que a continuación se expone.

El precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano, se encuentra establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dispone: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

El precepto nos plantea dos grados dentro de la jerarquía normativa mexicana, uno federal y uno local, sin embargo debemos recordar lo expuesto por Nava Negrete en la página 20 de la presente tesis, donde el autor expone que “con la celebración de tratados y convenios internacionales por países que han decidido formar bloques de defensa económica – como el tratado de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio-, se ha planteado “la jerarquización normativa”, pues se opina que estos tratados se imponen no sólo a las leyes, sino también a las Constituciones, así sea en este último caso bajo modalidades, requisitos o condiciones especiales”.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> García Máynez, Eduardo. Ob. cit. p. 37

<sup>31</sup> Ob.cit. p. 63.

Por lo que respecta al orden federal, este se encuentra integrado de la siguiente forma:

1. Constitución Federal.
2. Por las leyes federales y los tratados internacionales.

En el orden local tenemos la siguiente integración:

1. Constitución local.
2. Leyes ordinarias.
3. Leyes reglamentarias.
4. Leyes municipales
5. Normas individualizadas.

Integrando en un solo conjunto ambos órdenes tenemos la siguiente clasificación de las normas que rigen en el derecho mexicano, para quedar como sigue:

1. Constitución Federal.
2. Leyes federales y tratados internacionales, firmados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.
3. Constituciones locales.
4. Leyes locales ordinarias.
5. Normas reglamentarias.
6. Normas municipales.
7. Normas individualizadas.(Contratos, sentencias, resoluciones administrativas, testamentos).

El problema de la integración del orden normativo fue planteado por primera vez durante la Edad Media, nos indica Eduardo García Máynez, aclarando que se debe a Bierling la inclusión de las normas individualizadas. "El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino la *individualización* de éstas en actos como los testamentos, las resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales".<sup>32</sup> La creación de la teoría jerárquica de las normas, se debe a Merkl. Kelsen incorporó a su sistema la teoría de su colega y Verdross, también realizó importantes trabajos respecto a este tema, termina comentando el autor citado.

---

<sup>32</sup> Ibid. p. 83, 87 y 88.

De esta forma tenemos que si ubicáramos al reglamento, conforme a las clasificaciones que García Máynez esquematiza, tendríamos lo siguiente:

- Sistema al que pertenece: nacional
- En cuanto a su fuente: ejecutiva; pues no es legislativa, consuetudinaria ni jurisprudencial.
- Ambito espacial de validez: federal o local.
- Ambito temporal de validez: vigencia indeterminada.
- Ambito material de validez: derecho público.
- Ambito personal de validez: genérica.
- Por sus sanciones: *leges imperfectae*.
- Por su cualidad: prohibitiva o negativa.
- Por sus relaciones de complementación: secundaria.
- Por sus relaciones con la voluntad de los particulares: dispositiva.

### 1.3. Función del reglamento.

En fecha reciente, ha surgido una corriente de pensamiento “jurídico” en América del Sur, concretamente en Chile, la cual desdeña la importancia de nuestra ciencia jurídica al afirmar que esta es un obstáculo al cambio social, que los juristas pretenden un orden jurídico inmutable y estático, que en la mayor de las veces no contribuye a adecuar las necesidades cambiantes de la sociedad moderna y que permanece atado a un sin fin de dogmas. Se acusa al abogado de estar quedando a la deriva en sus postulados y de profesar una ciencia en vías de extinción ante las “respuestas” a problemas sociales que la economía, sociología y politología han encontrado. Así mismo, manifiestan que dentro del aparato de la administración pública cada vez nuestra participación es menor hasta que llegue el día en que seamos olvidados, por no haber sabido responder a las interrogantes sociales con toda la efectividad que se nos requirió.

Afirmación más equívoca es difícil de encontrar. El jurista estudia las normas que regulan la conducta del hombre en la sociedad, por tanto no permanece aislado del fenómeno del cambio y en gran medida, la adecuación de las leyes a las nuevas necesidades sociales, deben ser formuladas por este, delegar esta función a otro profesionalista ha acarreado un sinnúmero de consecuencias nefastas para el orden internacional. Es precisamente en este orden, en donde ha iniciado una vuelta al pasado, ya que los mencionados profesionistas que prometieron soluciones mágicas

(por su rapidez) hoy día están siendo desplazados por el abogado. La tendencia social demócrata ha regresado sobre todo en Europa con nueva fuerza, como reacción a la excesiva doctrina de dejar en manos del capital la producción nacional, olvidándose del humanismo. El llamado “neo-liberalismo”, ha fracasado, ponemos de ejemplo el fenómeno europeo y norteamericano, que impulsando el gasto social combate a la pobreza, la delincuencia y la recesión que el anterior gobierno “neo-liberal” le heredó.

El abogado regresa como baluarte de una sociedad enferma que necesita humanizarse, antes de ingresar al nuevo siglo y milenio, no pertenece a una ciencia en proceso de extinción, porque a final de cuentas, y afortunadamente lo empiezan a reconocer, en las manos y en la mente del jurista están las ideas que contribuyan a una mejor sociedad. Los mal interpretados dogmas, que según esta tendencia nos atan a interpretar objetivamente la sociedad, no es otra cosa que la firme creencia en principios básicos como son la equidad, la justicia social, que en nuestra constitución está plasmada en forma fundamental. Son estos valores los que los referidos profesionistas desdeñan, pues la equidad y la justicia social, ellos la interpretan en función del que más posee y no en función del que necesita. Sin equidad y sin justicia social el capitalismo degenera, se vuelve salvaje y crea mayores injusticias de las que se había propuesto solucionar.

Si el jurista deseara un orden jurídico inmutable, las constituciones de los diferentes Estados, no contendrían disposiciones que prevean reformas y adiciones a las mismas, esta es la mejor prueba de que el derecho es dinámico, es cierto que en innumerables ocasiones, este se adecúa a la política y entonces caemos en el otro extremo, el del abuso en la reforma, el abogado debe buscar el famoso término medio aristotélico, que no implica tibieza, sino control.

Por ello concluimos esta reflexión, señalando que va encaminada a un fin, explicar la función del reglamento y comprobar como este conjunto de normas, demuestran claramente que el derecho es dinámico y no estático, como lo plantea esta tendencia. Es curioso que su principal exponente sea abogado, nos referimos a Eduardo Novoa

Monreal, quien en su libro titulado *El Derecho como obstáculo al Cambio Social*<sup>33</sup> supone que el derecho se ha quedado a la deriva de las estructuras sociales, que no ha respondido con la celeridad que las circunstancias cambiantes le han exigido y que sus principios se han convertido en un pesado lastre, estas aseveraciones confirman que Novoa ha olvidado que el derecho establece los principios y normas básicas para ese cambio social al que hace referencia.

Retomando el desarrollo del presente apartado, diremos que al expedirse cualquier tipo de norma jurídica, esta lleva como finalidad solucionar determinada problemática que aqueja a la sociedad, a partir de situaciones concretas y generales, como se plantean en el caso de la ley. Pero esta, en numerosas ocasiones requerirá la aplicación en la práctica de su contenido. Esta es la función del reglamento, desarrollar detalladamente los postulados que la ley contiene. Por tal razón y por mandato constitucional se deposita en el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, el Presidente de la República la potestad reglamentaria, pues este funcionario es el que tiene mayor contacto con la realidad social, siempre dinámica y cambiante.

Dicha aseveración, la describe Acosta Romero de la siguiente manera: "En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de desentrañar, el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos."<sup>34</sup>

El maestro Serra Rojas, añade a la anterior consideración otros motivos los cuales son: "El aumento demográfico, el desarrollo de las ciudades, los progresos de las ciencias, técnicas y artes, mantienen en una incesante evolución a la sociedad, que demanda una

<sup>33</sup> Véase Burgoa Orihuela, Ignacio. "Constitución, Finalidad y Trascendencia". En 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1992, p. 119. También en Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 1031.

<sup>34</sup> Ob. cit. pp. 867 y 868.

intervención directa del poder público que mantiene una constante e inmediata relación con las necesidades sociales.” Y concluye afirmando: “El Poder Legislativo se reúne dos veces al año. Durante ese tiempo tienen que tratar numerosos asuntos graves para el país. *No podrá enfrentarse a la tarea de una revisión exhaustiva de la legislación administrativa.* En cambio el Ejecutivo dispone de tiempo, para modificar una disposición reglamentaria, si ella es perjudicial para el gobierno o ha provocado reacciones de inconformidad de los particulares.”<sup>35</sup>

Concluiremos el presente apartado de nuestro estudio con la siguiente reflexión de Nava Negrete, la cual confirma esta función particularizadora y de sujeción a una ley previa. “El reglamento no complementa la ley, porque entonces estaría legislando el presidente de la República, lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas. Está subordinado siempre al texto de la ley; su expresión, en extensión numérica de palabras, puede ser mayor que la de la ley, pero no puede rebasar el contenido de la misma.”<sup>36</sup>

De lo anterior desprendemos que sí existe dinámica en el derecho, pues la potestad reglamentaria se encuentra conferida en el órgano con mayor contacto social, el Presidente de la República. Al ejercerla contribuye al cambio social, particularizando el contenido de una ley previa, a efecto de lograr una aplicación más justa del derecho, desarrollando el contenido de esa ley.

#### 1.4. Elementos del reglamento.

Como todo cuerpo normativo, el reglamento no puede escapar a contar con elementos que lo identifican y separan del resto de la legislación vigente que forma el derecho mexicano, derivado de su naturaleza particular. Podemos distinguir dentro del reglamento diversas características esenciales, que son las que a continuación se detallan. De las definiciones que en el primer apartado de este capítulo se incluyeron, es que se desarrollan las siguientes consideraciones:

- a) Formalidad ejecutiva.
- b) Materialidad legislativa.

<sup>35</sup> Serra Rojas, Andrés. Ob.cit. p. 195.

<sup>36</sup> Ob. cit. p. 81.

- c) Acto unilateral.
- d) Emanado de un órgano que actúa en función administrativa.
- e) Crea normas jurídicas generales.
- f) Procedimiento de expedición diferente al de la ley.

a) Formalidad ejecutiva.

Ayluardo Saúl,<sup>37</sup> al explicar este primer elemento del reglamento, nos refiere a su origen y desarrollo en la constitución en tres diferentes artículos. El primero de ellos es el artículo 89, fracción I, que a la letra indica: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Como se ha desarrollado en el presente estudio, tenemos en este artículo el principal fundamento de la potestad reglamentaria, por medio de la cual es el Presidente de la República su titular por las consideraciones anteriormente expuestas, que consisten en contar con mayor proximidad a la realidad social que el Poder Legislativo y contar con los medios técnicos para desarrollar su función.

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

Artículo 107 fracción VIII inciso a: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia;

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I., del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad."

---

<sup>37</sup> Ayluardo Saúl, Mario. Lecciones sobre Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990 p. 183 y ss.



### b) Materialidad legislativa.

El autor en comento, nos explica que el Presidente de la República, tiene atribuciones legislativas excepcionales correspondientes al Poder Legislativo Federal, pero esta facultad excepcional, se encuentra limitada por la misma constitución. Son tres las limitantes existentes; a) prohibición del reglamento autónomo y a la naturaleza administrativa del ordenamiento, b) reserva legal, y c) la constitucionalidad.

Las facultades excepcionales para legislar del Presidente de la República, las encontramos conforme a lo dispuesto en los siguientes preceptos constitucionales.

“Art.29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

“Art.49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

“No podrán reunirse dos o más de éstos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

“Art.73.- El Congreso tiene facultad:

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

"1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país:

"2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;"

"Art.131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

*"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."*

La prohibición del reglamento autónomo y naturaleza administrativa del mismo, establece dos requisitos esenciales para la existencia del reglamento; el primero de ellos se refiere a la existencia previa de una ley expedida por el Congreso de la Unión. La segunda característica implica la sujeción a esta ley previamente expedida, a la cual le debe contenido de naturaleza administrativa y exacta observancia.

La reserva legal, es una excepción al principio general establecido en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que existen asuntos, como el establecido en el artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías, en el cual existe una prohibición para expedir reglamentos. Pues del

contenido de este precepto se desprende que la suspensión se hará por tiempo limitado, mediante prevenciones generales y con la aprobación del Congreso de la Unión, y si este se encuentra en receso, con la de la Comisión Permanente. Al tomar parte el Congreso de la Unión, observamos que la suspensión de garantías se decretará a partir de una ley con carácter de tiempo determinado, que se establecerá en la misma.

A efecto de desentrañar el significado de la acepción reserva, es conveniente incluir las siguientes definiciones; “Reserva: Teor. Der y Der fisc. Principio jurídico según el cual una materia sólo puede ser regulada por ley”.<sup>38</sup> Esta definición muy escueta explica que existen materias que sólo podrán ser reguladas por una ley, añadiendo nosotros que establece una exclusión en cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria, como el mencionado precepto constitucional número 29 que implica la suspensión de garantías.

Galindo Camacho,<sup>39</sup> explica el significado de esta figura en estudio en los siguientes términos; “También es válido el principio denominado de la reserva de la ley, que consiste en que conforme a la Constitución, existen materias que solamente pueden ser reguladas por la ley y jamás por el reglamento, y cuando la Constitución se refiere a la ley, esto significa que se refiere a la ley producida única y exclusivamente por el órgano legislativo”. Es decir, la constitución establece que existen determinadas materias que sólo podrán ser reguladas por una ley- emanada del órgano legislativo- y que jamás lo serán por un reglamento.

En este mismo sentido, se pronuncia el autor Rafael I. Martínez Morales,<sup>40</sup> quien se refiere a la reserva de la ley de la siguiente forma; “opinión según la cual existen ciertas materias que solamente puede regular un ordenamiento legal, y las demás ser contenido de algún reglamento”. Sentimos la necesidad de ahondar en este concepto, al advertir, que en la acepción “ordenamiento legal”, el autor se refiere a una ley emanada del órgano legislativo, para que las demás materias sean contenido de un reglamento, que reviste un modo de elaboración distinto a la primera.

<sup>38</sup> Martínez Marín, J., Martín Martín J., y Avila Martín, C. Diccionario de Términos Jurídicos. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Editorial Comares, Granada, España, 1994, p. 391.

<sup>39</sup> Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 32.

<sup>40</sup> Martínez Morales, Rafael I. Diccionario Jurídico HARLA, Vol. 3. Derecho Administrativo, México, 1996, p. 219.

Olivera Toro,<sup>41</sup> opina al respecto de la reserva de ley que este “se ha formulado diciendo que, hay materias exclusivas de la ley y que éstas nunca pueden ser objeto directo de reglamentos, con lo cual se establece el principio aplicable a aquellos campos jurídicos que cuentan con una enorme tradición constitucional, resultando de la Declaración de Derechos del Hombre, materias en donde únicamente el órgano legislativo debe normar, dada la desconfianza de que pudieran ser reguladas arbitrariamente por el Poder Ejecutivo...Otto Mayer, fue el autor de la reserva de ley y al respecto se ha dicho: “Merckl ha criticado a fondo la doctrina de la reserva de la ley, tal como fue formulada por Otto Mayer”.

La constitucionalidad; este elemento significa que el reglamento no podrá contener disposiciones que sean contrarias a la constitución, ni que la rebasen en sus preceptos, pues si los tuviera, sería anticonstitucional o inconstitucional.

**c) Acto unilateral.**

Olivera Toro,<sup>42</sup> señala, que “Es un acto unilateral, ya que surge de la sola voluntad del Poder público sin requerir para su creación la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido”.

**d) Emanado de un órgano que actúa en función administrativa.**

El mencionado autor continúa su comentario, al respecto de esta característica señalando que “Emana de un órgano que actúa en la función administrativa, como es principalmente el Poder Ejecutivo, que normalmente realiza esa función y al expedir reglamentos, ejecuta las leyes en la esfera administrativa. Constitucionalmente hay otras entidades con facultades reglamentarias. Se aparta de la ley en la forma de producción o de creación de uno y otra y se distingue en la libre e incondicionada creación de la ley y la limitada y condicionada producción del reglamento”.<sup>43</sup>

**e) Crea normas jurídicas generales.**

Esta generalidad radica en que al ser “un acto del órgano administrativo, no produce efectos individuales sino generales, como acto regla, al crear normas que tienen como

<sup>41</sup> Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, sexta edición, México, 1993, p.p.141y 142.

<sup>42</sup> Ob.cit. p. 139.

<sup>43</sup> Ibid.

límite en el tiempo sólo su derogación. El reglamento es un acto que produce efectos jurídicos generales, pero dictado ya sea por el titular del Poder Ejecutivo, o con la facultad que al respecto le otorga la Constitución, o a otras entidades públicas<sup>44</sup>. Debemos recordar que el acto regla es aquel que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y generales, dentro del cual se encuentra el reglamento.

### **f) Procedimiento de expedición diferente al de la ley.**

La expedición del reglamento, es mucho más sencilla que la de la ley, pues como lo apunta Acosta Romero,<sup>45</sup> “el único requisito que señala la constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere en su Artículo 92” y agrega “el procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente”, el que a continuación esbozaremos en etapas:

1).- Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el artículo 12 de la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), que establece esta obligación tanto para las Secretarías de Estado como para los Departamentos Administrativos.

2).- Este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores de la Secretaría o Departamento, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para los efectos del refrendo;

3).- Posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

## **1.5. Diferencia entre ley y reglamento.**

Hemos visto como el procedimiento de expedición del reglamento es diferente al de la ley, pues nuestro objeto de estudio es resultado de la actividad ejecutiva, el reglamento

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ob. cit. p. 862.

es un acto administrativo, mientras que la ley, es resultado de la actividad legislativa, salvo las facultades extraordinarias que están contempladas en el artículo 29 constitucional, correspondiente a la suspensión de garantías, que se realizará por el Presidente de la República y por medio de una ley, con la aprobación del Congreso de la Unión.

El procedimiento de expedición de estas fuentes de derecho, son completamente diferentes, atendiendo a su órgano emisor. El procedimiento legislativo, comprende las reglas que se encuentran en los artículos 71 y 72 de la ley suprema, así como los numerales 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la república en materia federal. El proceso legislativo, comprende seis etapas, las cuales son: *iniciativa, discusión, aprobación, sanción*, nosotros añadimos *el refrendo ministerial, establecido en el artículo 92 de la Constitución, publicación e iniciación de la vigencia*, conforme a los preceptos indicados en el código civil. Por cuanto corresponde al procedimiento de elaboración del reglamento, este ha quedado establecido en el apartado que antecede.

El principio de primacía de la ley, se refiere a que las disposiciones que contiene una ley formalmente válida, no podrán ser modificadas, ni superadas por un reglamento, pues si nos remontamos a lo establecido por el artículo 72 inciso "f" de la constitución política, observamos el siguiente mandamiento por lo que concierne al proceso legislativo: "Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación"; esto significa que por ministerio de ley, si la ley requiere de modificaciones, están no quedarán establecidas por medio de un reglamento, sino observando nuevamente el proceso de creación de estas normas, es decir se realizará mediante el proceso legislativo, ya que como lo señalaba Ayuardo con anterioridad, si el reglamento es contrario a la ley es anticonstitucional, y si establece más de lo preceptuado en esta, entonces se le atacaría de inconstitucional.

Otra diferencia que existe entre el reglamento y la ley, es que el primero no puede existir sin la segunda. Pero si existen leyes, que no se encuentran desarrolladas por un reglamento. Este principio nos remonta a la característica de sujeción que debe revestir el reglamento hacia la ley, pues como lo hemos manifestado anteriormente, este tiene como función primordial particularizar y desarrollar los conceptos que se encuentran comprendidos en la ley.

El principio de sujeción a la ley, presenta un rasgo de temporalidad semejante en la vida jurídica de ambos textos, esto quiere decir que si la ley es abrogada o derogada, el reglamento de igual forma deberá ser derogado o abrogado, salvo que se le dé vigencia al reglamento anterior en los artículos transitorios de la nueva ley. Un ejemplo de esta situación la encontramos en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1993, cuyo artículo tercero transitorio, establece que los reglamentos de las leyes de obras públicas y de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como las disposiciones administrativas expedidas en estas materias, se seguirán aplicando en todo lo que no se opongan a la presente ley, es decir la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

## **1.6. Principio de legalidad y los reglamentos autónomos.**

Fernando Garrido Falla, al referirse al principio de legalidad, establece que “es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del derecho administrativo.<sup>46</sup>” La actividad administrativa del estado, debe sujetarse para su actuación a las normas legales, pues este ámbito administrativo tiene como cualidad primordial a la ley. Al existir el total sometimiento de la administración a la ley, es la expresión palpable de la existencia del derecho administrativo.

Este principio de legalidad surgió como una reacción al absolutismo, en donde las disposiciones legales emanaban del soberano, el cual por argumentarle a pueblo tener procedencia divina, era incapaz de equivocarse, ni de cometer error alguno. De este postulado surge la teoría de la división de poderes, anterior a la Revolución Francesa y una vez logrado el triunfo de sus postulados, ésta división de poderes se convierte en la

<sup>46</sup> Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. p. 200.

principal característica de los regímenes democráticos y del estado de derecho. La ley conforma la actividad administrativa, es por ello que esta actividad no podrá por ningún motivo, realizar actos concretos que no se encuentren previstos en ella, porque de esta forma el poder administrativo, se encuentra sujeto al poder de la ley, de suceder una ruptura al principio, estaríamos frente a la ilicitud o la ilegalidad.

El principio de legalidad en la actividad administrativa se resume en tres puntos básicos, a saber; 1).- Sumisión de la actividad administrativa a la ley; 2).- Respeto absoluto a la ley; y 3).- Limitación de la capacidad de actuación de los funcionarios a la ley. Olivera Toro,<sup>47</sup> explica tres campos en donde opera el principio de legalidad:

I. Cumplimiento, en la actuación administrativa, de las formas que determine la ley para cada caso.

II. Cumplimiento de las prescripciones de fondo de la materia señalada en la ley; esto es, que la decisión administrativa sea conforme a la ley previamente citada.

III. Respeto, por el órgano administrativo con facultades para dictar disposiciones que tengan naturaleza normativa al orden escalonado exigido por la jerarquía de la ley; es decir la legalidad normativa jerárquica.

A manera de conclusión del presente capítulo, nos permitimos incluir la siguiente jurisprudencia sustentada por la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que concluiremos las siguientes apreciaciones; el acto reglamentario emana del titular del Poder Ejecutivo, esta facultad reglamentaria no es delegable a ninguna persona o entidad, sin embargo el Poder Legislativo si puede expedir reglamentos para su Gobierno Interno, como lo prevé el citado Artículo Décimo Transitorio de la Ley General del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente existen reglamentos como el interior de trabajo, de sociedades mercantiles y asociaciones o del régimen en condominio en el Distrito Federal que no emanan del titular del Poder Ejecutivo de la Unión, pero estos cumplen con la necesidad de normar las actuaciones de aquellos a quienes se dirigen, su existencia obedece a que es jurídicamente imposible que el Ejecutivo Federal las dicte, por lo que por Ministerio de Ley y en aras de simplificación administrativa se permite la existencia de dichas disposiciones reglamentarias.

**1.6.1.- 2133. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.** Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga

---

<sup>47</sup> Ob. cit. p. 132.



para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, por que no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Poder Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación;...<sup>48</sup>

Conforme a los postulados de la doctrina nacional del derecho administrativo, podemos afirmar que no existen reglamentos autónomos, pues estos constitucionalmente no tienen fundamento. Al respecto podemos comentar que los preceptos contenidos en los artículos constitucionales número 21 y 73 fracciones XIV, y XV, que hacen referencia en el primero de los casos a la competencia de la autoridad administrativa para aplicar las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en el segundo supuesto, que dentro de las facultades del Congreso de la Unión se encuentra en la fracción XIV, el levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, como lo son el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea nacionales, así como para reglamentar su organización y servicio, y en la fracción XV que establece que tiene facultad para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos, consideramos que la observación que al respecto formula Acosta Romero es correcta al afirmar que "el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I, del propio Código fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos, y que, si el constituyente usó esa palabra en los Artículos 10 y 21 de la Constitución (en el texto de 1917), creemos que no lo hizo con técnica jurídica, al igual que cuando utiliza la misma expresión en las

<sup>48</sup> Jurisprudencia y Tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1955-1963 sustentadas por la Sala Administrativa, 2ª. Sala, Mayo Ediciones, México, 1965, p. 815.

fracciones XIV y XV del Artículo 73, según ya comentamos, no se trata de reglamentos administrativos, sino de leyes reglamentarias”.<sup>49</sup> En el supuesto del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, tenemos un situación similar, pues anterior a este existió la Ley de faltas sobre policía y buen gobierno, y debemos considerar que por un error de técnica jurídica a este reglamento se le asignó esta denominación, cuando lo correcto sería Ley de Justicia Cívica, de conformidad a lo anteriormente expuesto.

---

<sup>49</sup> Ibid. p. 885.

## Capítulo II.

### Facultad para expedir Reglamentos que rigen en el Distrito Federal.

En el capítulo precedente, hemos abordado el estudio del reglamento y su concepto, su ubicación, su función, sus elementos, sus diferencias respecto a la ley y los reglamentos autónomos, así como la historia de esta importante fuente de derecho administrativo, a través de nuestras normas fundamentales, hasta nuestros días.

Del análisis histórico, se desprende que esta potestad reglamentaria, normalmente se ha conferido al titular del ejecutivo, atendiendo a una función de mayor cercanía con la realidad social, y la celeridad con que puede expedirse un reglamento, en comparación con el procedimiento legislativo que requiere de diversas etapas.

Este segundo capítulo versara sobre el estudio en la legislación de la facultad para expedir reglamentos en el Distrito Federal, partiendo desde luego, en observancia al principio de la jerarquía de las normas, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 2.1. Facultad Reglamentaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acosta Romero define a la facultad reglamentaria como “ La facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo ( Presidente de la República ) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión ( en los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales ).”<sup>50</sup>

El artículo 89 constitucional, nos enuncia las facultades y obligaciones del Presidente de la República, y en la fracción I, se encuentra el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Este término proveer, no es otra cosa que conjuntar los medios adecuados

<sup>50</sup> Ibid. P. 868.

para obtener un fin u objetivo. El objetivo que se busca por medio de proveer en la esfera administrativa es la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Sin embargo, las reformas al texto constitucional del año de 1996, facultaron a la entonces Asamblea de Representantes (actualmente Asamblea Legislativa) del Distrito Federal para expedir reglamentos para el Distrito Federal.

Previo a la reforma comentada al texto del artículo 73 Constitucional, resulta que el Congreso tenía facultad, según la fracción VI: para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

“1°. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.” La referencia a la ley respectiva, nos refiere a la Ley Orgánica del Distrito Federal, o a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. En efecto, este órgano, tenía al frente un Jefe, el cual se conoció como Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente del Distrito Federal, término no muy feliz, dado a que el regente es la persona “que ejerce accidentalmente las funciones correspondientes al monarca en los casos de incapacidad, minoría de edad o ausencia prolongada de éste”.<sup>51</sup>

En este mismo orden de ideas citemos también otros dos conceptos sobre el término regente, de la siguiente forma: “Regente. (Del lat. regens,- entis ‘que manda’.) I. Adj. Der. Const. Que gobierna provisionalmente. II. S. com. Der. Const. Persona que gobierna un Estado durante la minoría de edad o inhabilitación del soberano. 2. Hist. Der. Magistrado que presidía una audiencia territorial”.<sup>52</sup>

A manera de colofón en las definiciones que sobre el presente concepto hemos vertido concluiremos la presente reflexión con la opinión que Manuel Ossorio realiza al respecto de la siguiente manera: “Regente. Gobernante; director. || Administrador de ciertos establecimientos. || Mujer u hombre que ejerce una regencia (v.) monárquica. || En la organización judicial española que subsistió hasta fines del siglo XIX, el presidente de una audiencia territorial. || En pequeños comercios o talleres, el encargado o factor”.

<sup>51</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1994. p. 435.

<sup>52</sup> Martínez Marín J., Martín Martín, J., Avila Martín, C. Diccionario de Términos Jurídicos. Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Editorial Comares, Granada, España, 1994. p. 380.

Sin embargo previo a comentar el presente concepto de regente, es preciso señalar el vocablo regencia, el cual nos ha sido señalado en el desarrollo de la anterior definición; “Regencia. Gobierno en general. || Dirección. || Empleo o funciones de regente (v.). || Suplencia de un monarca, en las funciones públicas constitucionales, por minoridad, ausencia, incapacidad del titular, e incluso por quedar vacante el trono. || Duración del cargo de regente. || Denominación de antiguos Estados vasallos del Imperio turco; como Túnez y Trípoli (Dic. Der. Usual). (v. Regenta, Regente)”<sup>53</sup>

Este último concepto nos ha presentado una categoría fundamental para explicar la razón del vocablo “Regente del Distrito Federal”, ya que de lo expuesto observamos la existencia de esta figura dentro de la organización judicial española que subsistió hasta fines del siglo XIX, el regente era, el presidente de una audiencia territorial. Entonces podemos afirmar que este vocablo es un resabio de la época de la dominación española, el cual fue utilizado en México como si se tratara de un sinónimo de gobernador o de presidente municipal. Solamente que en la organización de España, encontramos que dicho funcionario pertenecía al poder judicial español y no al poder ejecutivo, lo cual invariablemente nos hace reflexionar en lo erróneo de la aplicación de tal voz, pues principalmente se trata de un funcionario destinado a ejercer la función judicial y no la función de gobierno como en el caso de la Ciudad de México. Esta breve reflexión y el análisis de los conceptos vertidos han sido realizados con el afán de colaborar a explicar la razón por la cual en el Distrito Federal, antes del 5 de diciembre de 1997, se nombraba por algunos sectores de la ciudadanía, e incluso de los medios de comunicación, ya fueran gráficos, electrónicos o auditivos al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como “Regente de la Ciudad de México” o “Regente del Departamento del Distrito Federal”.

Por tal motivo el término adecuado era el de Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era el funcionario público, nombrado directamente por el Presidente de la República, para ejercer la función de gobierno en el Distrito Federal, estableciendo una semejanza con la de los Gobernadores de las Entidades Federativas de la Unión. Pero, con la gran salvedad, como lo asentamos en líneas superiores, que su cargo emanaba de un nombramiento, es decir de un acto administrativo y no por medio de una elección.

<sup>53</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S. R. L. 1990, Buenos Aires, Argentina. P. 652.

Históricamente debemos ubicar al Distrito Federal como una ciudad *sui géneris*, desde nuestro pasado pre- hispánico ha sido el centro político, social y religioso de México, solo en un par de ocasiones no fue la capital de la república y actualmente, aunque ya en menor medida sigue siendo para los pobladores de comunidades marginadas del interior de la república una ciudad de oportunidades. Como lo expresamos en la introducción de la presente, su centralismo era tal que se consideraba una ciudad-estado. En la actualidad la ciudad capital se encuentra en un proceso de transformación, por eso creemos que su excesivo centralismo ha disminuido y el día de hoy conviven en ella los poderes de la unión y los órganos de gobierno locales, cada uno de ellos con tendencias ideológicas completamente diferentes en coordinación. Definitivamente se trata de un avance democrático y social tendiente a recuperar los derechos cívicos de los capitalinos.

Confirma esta excesiva centralización el comentario que Enrique Krauze<sup>54</sup> expresa al respecto; “La ciudad de México ha ejercido su centralidad histórica con una severidad similar a la de España con sus colonias. La palabra imperialismo puede utilizarse en sentido estricto para describir la asimetría de los vínculos económicos, sociales, políticos y culturales de la metrópoli con sus ciudades vasallas. Para colmo, como se sabe, en el caso del Distrito Federal el imperialismo ha tenido siempre, desde tiempos de los aztecas, un elemento que no tuvo el dominio español: no fue sólo el asiento de los emperadores, virreyes y presidentes; el botín y destino final de las guerras; el centro nervioso en el que confluían las mercancías; fue también, y lo sigue siendo, “el alto valle metafísico” (Reyes) donde habitan los dioses. Fue el centro teológico del país”.

Actualmente, conforme a lo dispuesto por los numerales 7 y 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos órganos locales de gobierno son los siguientes:

1. La Asamblea Legislativa;
3. El Jefe del Distrito Federal;
4. El Tribunal Superior de Justicia.

<sup>54</sup> Krauze, Enrique. Textos Heréticos. Editorial Grijalbo, 1992, p. 71.

Sin embargo, toda vez que la actual redacción del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece que el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por medio de los órganos locales de gobierno representativos y democráticos que establece la Constitución, no dejamos de advertir que esta expresión definitivamente no es correcta, pues nos menciona que los Poderes de la Unión ejercerán el Gobierno del Distrito Federal valiéndose de los órganos locales de gobierno en el Distrito Federal, es decir que el ámbito federal tiene preeminencia sobre el ámbito local creando una subordinación del segundo al primero, ya que sólo por citar un ejemplo, el nuevo Gobierno del Distrito Federal, emanado por medio del voto libre, universal y directo de los habitantes del Distrito Federal en el mes de julio de 1997, no depende en ningún grado ni esfera del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Prueba de ello, lo encontramos sin lugar a dudas en el hecho de que existe un abierto clima de tensión entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que inició con la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 1998, que concluyó en el hecho de que durante el ejercicio de 1998, fue casi nula la realización de obra pública en la Ciudad de México y que en nuestros días se ha recrudecido con la controversia constitucional que ha promovido el Gobierno del Distrito Federal en contra del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades, incluyendo entre ellas al propio Presidente de la República.

De lo expuesto en los citados numerales del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal encontramos que se trata de un sistema de coordinación entre los poderes federales y los órganos de gobierno locales del Distrito Federal. Becerra, Salazar y Woldenberg, lo explican de la siguiente forma; "Como puede verse, después de la reforma, los órganos de gobierno locales ya no operan como herramientas de los Poderes de la Unión para gobernar al D. F., sino que por si solos, en coordinación con los poderes federales, tienen a su cargo el gobierno de la capital del país".<sup>55</sup> Sin embargo, nuevamente encontramos en estos distinguidos autores la equiparación que de herramientas de los poderes de la unión le otorgan a los órganos locales de gobierno, con la cual el autor de la presente no está de acuerdo, pues otorgarles tal carácter es decir que durante casi 70 años estos órganos locales fueron simples comparsas del Gobierno Federal, para después corregir diciendo que ahora existe una coordinación, más no una sumisión entre estos órganos de gobierno.

---

<sup>55</sup> Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. La Reforma Electoral de 1996. Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 217.

Sin embargo el vocablo coordinación no es adecuado para referirnos al Gobierno del Distrito Federal, toda vez que los órganos de gobierno federales y los del Distrito Federal corresponden a órbitas de poder diferentes, por tanto mas que coordinación mencionaríamos una conjunción o coincidencia de esferas, tendientes a lograr el adecuado gobierno del Distrito Federal. La coordinación opera entre entidades pertenecientes a una misma jerarquía, sobre este punto se transcriben los siguientes conceptos.<sup>56</sup>

"Coordinación [sust. fem.] Acción y efecto de coordinar. "

"Coordinar. [verbo trans.] Disponer cosas metódicamente. • Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común."

Encontramos que ya no es el Presidente de la República quien ejerce el gobierno en el Distrito Federal por medio de un funcionario que directamente designaba, denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, sino el denominado Jefe del Gobierno del Distrito Federal, funcionario que como ha sido manifestado con anterioridad resultó electo por medio del voto libre, universal y secreto de los electores de la Ciudad de México, quienes por este medio eligieron por primera vez desde que el régimen de municipalidad fue abrogado por el General Alvaro Obregón a sus autoridades. Este Ejecutivo Local ejercerá para el periodo comprendido entre el 5 de diciembre de 1997 y el 4 de diciembre del año 2000, las funciones correspondientes al ejercicio de la función ejecutiva en el Distrito Federal.

Desde el año de 1993 el anterior Gobierno del Distrito Federal y los partidos de oposición como el PAN y el PRD trabajaron por medio de consultas y propuestas para dar lugar a la gestación de un movimiento tendiente a lograr la recuperación del voto a los ciudadanos del Distrito Federal para que pudiéramos elegir a nuestras autoridades. Así pues, se desarrollaron varias reformas que poco a poco lograron sentar las bases de lo que sería el nuevo paso democrático para el Distrito Federal. Una de estas reformas facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a efecto de ejercer la potestad reglamentaria, el resultado que se logró es que algunos reglamentos que se expidieron para el Distrito Federal, no provinieron del titular del ejecutivo federal, o local, sino de la Asamblea de Representantes (Legislativa) del Distrito Federal, creando como resultado una nueva categoría de disposiciones jurídicas, los denominados reglamentos legislativos, entre los que podemos citar el Reglamento de

<sup>56</sup> Diccionario de la Lengua Española. En "Visión Jurídica Profesional". Versión en CD Rom. Casa Zepol S. A. de C. V., 1998.



Estacionamientos Públicos del Distrito Federal, el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, el Reglamento para la protección de los no fumadores en el Distrito Federal, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal entre otros, ha sido mencionada esta situación toda vez que en el desarrollo del posterior capítulo, exceptuando al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica todas las demás disposiciones reglamentarias serán objeto de estudio de la presente monografía.

Del análisis de estas disposiciones, y de lo expuesto por los anteriores autores, podemos observar que hemos encontrado en numerosas ocasiones alusiones al vocablo "Jefe de Gobierno del Distrito Federal", que es el funcionario que sustituyó al último de los Jefes del Departamento del Distrito Federal y el cual resultó electo mediante votación libre, universal y secreta el 6 de julio de 1997. Sin embargo, resulta oportuno previo a la continuación del siguiente ordenamiento legal, detenernos a estudiar el concepto "gobierno", relacionado a la denominación que se le ha atribuido al funcionario que es el titular de la función ejecutiva en el Distrito Federal, pues a título personal no consideramos que dicha acepción sea la correcta.

Andrade Sánchez al explicar como se genera el gobierno, nos explica lo siguiente, "A partir de los procesos electorales, se generan los órganos del Estado que desempeñan la función de gobierno, es decir, de la dirección efectiva de una sociedad. Esta producción de gobierno no siempre es resultado directo de las elecciones."<sup>57</sup> En este comentario, podemos advertir que el autor se está refiriendo a los órganos del Estado, que desempeñarán la función de gobierno, sin embargo es conveniente aclarar que esta se realiza mediante la acción de los tres niveles de aquel y no solo por la acción del órgano ejecutivo, pues si este órgano fuera en realidad el Jefe del Gobierno, necesariamente existiría una ruptura en la división de poderes, pues para llevar a cabo su función, tendría que ordenar a los otros dos y lo que realmente existe es una coordinación de esferas y competencias que dan como resultado, el gobierno del Distrito Federal.

Burgoa define el gobierno de la siguiente manera, "Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente, por "formas de gobierno" se entiende la estructuración de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de

---

<sup>57</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. HARLA, México, 1994, p. 166.

realización de tales funciones”<sup>58</sup> Nuevamente encontramos las notas que explican que el gobierno es un conjunto de órganos del estado, a efecto de desarrollar el poder público, la función de gobierno estrictamente hablando. Estos órganos podrán estructurarse de diversas maneras y realizarán sus funciones de manera interdependiente, es decir, íntimamente ligados, con dependencia interna entre ellos, más no en sujeción o con supremacía de uno sobre todos los demás.

Porrúa Pérez<sup>59</sup> señala dos tareas fundamentales del poder público, la primera tarea es la administración y la segunda es el gobierno. “El Gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares”. Continúa expresando acerca del gobierno que “es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal. La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público”. El concepto presenta la característica del mandamiento de la autoridad, es decir el gobierno fundamentalmente da órdenes cuya finalidad es conseguir el bien público. Sin embargo al referirse a la autoridad debemos entender que lo hace uniendo los tres niveles de gobierno u órganos de gobierno.

Concluiremos esta breve reflexión con el pensamiento de Zippelius, el cual nos ayudará a comprender esta coordinación de funciones que crea el gobierno propiamente dicho, “los diversos poderes no deben comprenderse aisladamente, sino como factores que se coordinan jurídica y funcionalmente: el poder ejecutivo y la jurisdicción están vinculados a las leyes.”<sup>60</sup> De estas consideraciones podemos proponer que en lugar de Jefe del Gobierno del Distrito Federal, este funcionario público puede ser nombrado como Jefe del Distrito Federal, como originalmente fue señalado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o Jefe del Organismo Ejecutivo del Distrito Federal, tomando en cuenta que los demás órganos de gobierno locales cuentan con un jefe, que en la Asamblea Legislativa es un presidente de la Mesa Directiva y en el Tribunal Superior de Justicia también es un presidente.

<sup>58</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 466.

<sup>59</sup> Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 299 y 300.

<sup>60</sup> Zippelius, Reinhold. *Teoría General del Estado*. Ciencia de la Política. Editorial Porrúa-UNAM, 1989, p. 61.

## 2.2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal contiene disposiciones de orden público e interés general que son la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal. Sin llevar el título respectivo, podemos afirmar que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es la constitución política del Distrito Federal. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994.

A continuación desarrollaremos el contenido de nuestro Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con lo cual se comprobará que este cuerpo normativo es la constitución política del Distrito Federal.

Título Primero. Disposiciones generales. Arts.1-15.

Título Segundo. De los derechos y obligaciones de carácter público.

Capítulo I. De los derechos y obligaciones de los habitantes. Arts.16-19.

Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Arts.20-23.

Título Tercero. De las atribuciones de los poderes de la unión para el gobierno del Distrito Federal.

Capítulo I. Del Congreso de la Unión. Arts.24-28.

Capítulo II. De la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Arts.29-31.

Capítulo III. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Arts.32-35.

Título Cuarto. De las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal.

Capítulo I. De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Arts.36-41.

Sección I. De las facultades de la Asamblea. Arts.42-45.

Sección II. De la iniciativa y formación de las leyes. Arts.46-49.

Sección III. De la comisión de gobierno. Arts.50-51.

Capítulo II. Del Jefe del Distrito Federal.

Sección I. Del nombramiento y la remoción. Arts.52-66.

Sección II. De las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal. Art. 67-68.

Sección III. De la coordinación metropolitana. Arts.69-75.

Capítulo III. Del Tribunal Superior de Justicia. Arts.76-85.

Título Quinto. De las bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos.

Capítulo I. De la organización de la Administración Pública. Arts.86-103.

Capítulo II. De las Delegaciones. Arts.104-114.

Capítulo III. De las bases para la distribución de Atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal. Arts. 115-119.

Título Sexto. (Derogado).

Transitorios. PRIMERO-DECIMO SEPTIMO.

Respecto al depositario de la potestad reglamentaria en el Distrito Federal, analizaremos las disposiciones que al respecto se enuncian en el Estatuto de Gobierno, a fin de encontrar la titularidad de esta facultad. Nuevamente, por orden de jerarquía en el ámbito local que corresponde al Distrito Federal.

El Título Tercero, denominado *De las atribuciones de los poderes de la unión para el gobierno del Distrito Federal*, establece en el Capítulo I, *Del Congreso de la Unión*, lo siguiente:

"Art.24.- Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;"

En el Capítulo Tercero, de este Título Tercero, denominado *Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, observamos la siguiente disposición:

"Art. 32.- Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

"V. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión;"

Tenemos que la facultad reglamentaria, sigue conferida al Presidente de la República, por cuanto respecta a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y no así respecto de aquellas expedidas por el Órgano Local Legislativo, es decir la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El Título Cuarto, denominado *De las bases de organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal*, en su Sección I, correspondiente a *Las facultades de la Asamblea*, indica:

"Art.42.- La Asamblea tiene facultad para:

"XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos ”.

"XIV.- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;"

Como se observa, estas fracciones XI y XIV del artículo 42, no incluye disposición expresa respecto a la potestad reglamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal., pues al establecer la palabra legislar, esta sólo se refiere a la creación de normas jurídicas mediante el procedimiento legislativo. Sin embargo, no debemos olvidar el texto del Artículo Tercero Transitório del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del decreto que reforma diversos artículos de la propia Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, que establece “ En tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal asimismo podrá dictar reglamentos gubernativos para el Distrito Federal”.

Esta es la razón por la cual el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, de fecha de publicación 11 de abril de 1997, tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación, fue expedido por el Presidente de la República, pues operó en su expedición esta excepción señalada en el decreto de reformas de fecha 25 de octubre de 1993. Cabe aclarar, que el texto del decreto en mención, dice a la letra “en tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos proveerá en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal...” debemos entender que se refiere a que en tanto sea electo el primer Jefe del Distrito Federal, la potestad reglamentaria en el Distrito Federal, estuvo depositada en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y no en el último funcionario encargado del Distrito Federal, por nombramiento directo del ejecutivo federal, en otras palabras el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Entendemos entonces que la referencia a Jefe del Distrito Federal, es en realidad alusión al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues en efecto, este en primer término fue electo democráticamente, y posteriormente declarado como tal.

El Título Cuarto denominado *De las bases de la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal*, en su Capítulo II, Sección II, *De las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal*, nos indica en su numeral 67 lo siguiente:

"Art.67.- Las facultades y obligaciones del Jefe del Distrito Federal son las siguientes:  
 I. Iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;  
 II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;"

Del contenido de estas disposiciones transcritas, podemos concluir lo siguiente:

- 1.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra facultado legalmente para expedir reglamentos para el Distrito Federal, tratándose de leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión.
- 2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentra legalmente facultada en la actualidad para expedir reglamentos, sólo tiene facultad para legislar en las materias establecidas en los términos del artículo 42, fracción XI y XIV del Estatuto de Gobierno, y que con antelación han sido transcritas.
- 3.- Por lo que respecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, encontramos que se encuentra facultado por el estatuto, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

### **2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Corresponde desarrollar el estudio de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

En esta ley orgánica, encontramos un artículo que corrobora la facultad que tiene el órgano ejecutivo local del Distrito Federal para expedir reglamentos, nos referimos al numeral 14, primer párrafo, que a la letra dice:

“Art.14.- El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión...”

La redacción del citado numeral 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, nos recuerda la forma en la que la potestad reglamentaria se confiere en el titular del Poder Ejecutivo Federal, en el estudiado artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez estudiado el contenido de las disposiciones legales contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, concluimos que el ejercicio de la facultad reglamentaria en el Distrito Federal, es competencia del Jefe del Distrito Federal, en atención a lo dispuesto por el artículo 14 del presente ordenamiento legal.

#### **2.4. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Concluimos el estudio de la normatividad relativa al Distrito Federal, y a la facultad reglamentaria, con el análisis de lo dispuesto en esta ley, a efecto de hacer énfasis en las consideraciones que se han vertido en el ámbito del Distrito Federal y comprobar que nuestro objeto de estudio se encuentra conferido al titular del Organismo Ejecutivo Local.

El Título II denominado *De su naturaleza y atribuciones*, contiene en su Capítulo II, *De las atribuciones de la Asamblea* las siguientes disposiciones:

“Art. 10.- Son atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal:

- I. Legislar en el ámbito local, en las materias que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- II. Iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;”

“Art.11.- La Asamblea está facultada para expedir normas de observancia general y obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de leyes o decretos en las materias

expresamente determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Asimismo podrá realizar foros de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad y sobre la aplicación de los recursos presupuestales disponibles”.

En estos dos preceptos transcritos, encontramos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se encuentra facultada para expedir normas de carácter general para el Distrito Federal, pues es su órgano legislativo, sin embargo no se encuentra disposición alguna que la faculte a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que hayan sido expedidas por ella. De esto se desprende y confirma lo comentado con antelación en referencia a que en similitud al orden federal, la facultad reglamentaria en el Distrito Federal, se encuentra conferida al ejecutivo local. Situación que es correcta, ya que si esta facultad se deposita en el órgano legislativo local, no podría atender una agenda legislativa con la debida atención, pues tendría que legislar y aparte expedir reglamentos, situación que por su cualidad de sesionar dos veces al año, resultaría inoperante.

Pues no solamente tiene encomendada esta función, sino que además debe examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, formular su proyecto de presupuesto, revisar la cuenta pública del año anterior, aprobar el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, designar a los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, recibir en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias el Informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal, etc. Razón por lo cual y a riesgo de ser redundantes es que consideramos que es adecuado el separar la función legislativa y la reglamentaria, depositando cada una de ellas en el órgano que corresponde, esto para evitar desviaciones en la función pública que convertirían más lenta la actividad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, subordinándose únicamente a dos periodos de sesiones al año, y no contaría con el respaldo técnico que la función administrativa requiere al momento de expedir un reglamento. Situación en la que definitivamente se encuentra mejor investido el ejecutivo local.



### **Capítulo III. Verificación Administrativa.**

Dentro de las diversas actividades que la administración pública realiza, ya sea local o federal, reviste gran trascendencia la función verificadora, o de inspección. Esta da sustento a lo que en derecho administrativo se conoce como el "derecho de las infracciones administrativas", el cual no debe ser confundido con el derecho penal administrativo, que se encarga del estudio de los actos delictivos y las penas correspondientes, las cuales se encuentran en las disposiciones de carácter administrativo, pero no contemplados como infracciones administrativas, sino delitos.

Por tratarse de la figura jurídica a la cual está dedicada el desarrollo del presente capítulo en su primera parte, ya que la segunda se dedicará al estudio de las disposiciones aplicables a la verificación administrativa, debemos encontrar como punto inicial de la misma su fundamento legal en la normatividad administrativa para el Distrito Federal.

#### **a) Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

"Art.115.- Corresponde a los órganos centrales de la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

"VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos;"

"Art.117.- Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública promoción económica, cultural y deportiva, las demás que señalen las leyes.

"V.- Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables;

"VI.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos;"

El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal es omiso en señalar el origen de la imposición de las sanciones administrativas, es decir la verificación, sin embargo esta la encontraremos en los ordenamientos, que se analizarán a continuación.

#### **b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

"Art. 39.- Corresponde a los titulares de los Organos Político-Administrativos (sic) de cada demarcación territorial:"

"VII. Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal;"

Este es el fundamento legal más importante de la verificación administrativa en la legislación vigente para el Distrito Federal.

#### **c) Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.**

"Art.77.- Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal, además de las atribuciones que expresamente les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las siguientes:"

"IX. Otorgar las licencias para el uso del suelo rural, de conformidad a la normatividad que expida al respecto la Comisión de Recursos Naturales, así como *sancionar las infracciones a las disposiciones legales aplicables.*"

#### **d) Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.**

Las visitas de verificación se encuentran establecidas en los numerales 97 al 105 de la ley, siendo el primer artículo de los mencionados el más importante al ser el fundamento procedimental y que establece lo siguiente:

"Art.97.- Las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles; y las segundas en cualquier tiempo. Las visitas de verificación se sujetarán a los principios de unidad, funcionalidad, coordinación, profesionalización, simplificación, agilidad, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares."

### e) Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

El precepto 3 de nuestra norma en análisis define el significado del concepto verificación administrativa, a partir de la definición legal de la visita de verificación.

"Art.3.- Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

"X. Visita de verificación: La diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares,..."

Estos son los diversos artículos en las disposiciones administrativas del Distrito Federal, que comprenden la fundamentación legal para la práctica de visitas de verificación, sin embargo nos atrevemos a definir la verificación administrativa como *el conjunto de facultades de la Administración Pública del Distrito Federal para comprobar que la actividad de los particulares se realiza conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos aplicables, dictar las medidas de seguridad necesarias cuando exista un riesgo por el incumplimiento de las disposiciones que rijan la materia e imponer las sanciones que por motivo de las infracciones a la normatividad aplicable se desprendan del acta correspondiente.*

La verificación administrativa encuentra su primer presupuesto generalmente en un acto previo de la administración pública conocido como permiso, autorización o licencia. En este orden de ideas tomemos como punto de partida el ejemplo que Nava Negrete indica en el Capítulo I de la presente: el propietario de un automóvil tiene el derecho de manejarlo, pero no el poder de transitar por las calles, que le otorga la administración pública a través de un documento denominado licencia para conducir<sup>60</sup>. Así también a todos los ciudadanos nos asiste el derecho de poseer un establecimiento mercantil, sin embargo la administración pública deberá concedernos la autorización para el legal funcionamiento del mismo, a través de una licencia para el funcionamiento del mismo.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal regula una vasta cantidad de materias que operan mediante esta figura administrativa denominada permiso, licencia o autorización. Razón por la cual y previo al análisis de los vocablos supervisión, verificación, fiscalización, inspección y vigilancia debemos recordar el estudio de estos conceptos, si este lo realizamos en forma escueta.

---

<sup>60</sup> Ob. cit. p. 322.

## f) Autorización, licencia y permiso.

Gutiérrez y González<sup>61</sup> no realiza distinción alguna entre estos tres actos y los define en los siguientes términos: “Autorización, licencia o permiso es el acto de esencia administrativo, por medio del cual el estado, determina que una persona puede proceder válidamente al ejercicio de un derecho de cualquier índole, patrimonial, pecuniario o moral, político u otro, que tiene conforme a la ley, por haberle acreditado que satisfizo los requisitos exigidos en una ley o en un reglamento, para que del ejercicio de tal derecho no se afecten los derechos de uno o de todos los demás miembros de la colectividad”.

La definición del maestro Gutiérrez y González, ratifica lo expuesto en líneas superiores cuando ejemplificamos que la licencia o permiso otorgada al particular mediante un acto administrativo por excelencia, le permite proceder válidamente al ejercicio de un derecho propio, para no afectar el derecho de los demás miembros de la colectividad.

Acosta Romero<sup>62</sup> coincide plenamente con la opinión del anterior autor al señalar que: “Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa”. Al realizar el análisis de estos tres vocablos encontramos que en ellos existe una sinonimia, aunque varían un poco en su explicación.

Continúa explicando el autor citado que: “Licencia es la facultad que otorga el poder público para hacer algo. Permiso es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo. Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta”, nos indica el maestro Acosta Romero. Debemos advertir que durante el estudio de los diversos reglamentos y leyes relacionados con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, encontraremos en algunas ocasiones en el texto legal la referencia a licencia, permiso o autorización como si se tratara de conceptos diferentes, por ello es necesario

<sup>61</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 749 y 750.

<sup>62</sup> Acosta Romero, Miguel, op.cit. p. 887.

recordar que entre estos conceptos jurídicos no existe distinción y en el texto de la normatividad se les considera como diferentes debido a un error de técnica jurídica.

Nava Negrete<sup>63</sup> explica el concepto de igual forma que los anteriores autores, mencionando el ejemplo citado en líneas superiores acerca del derecho de manejar un automóvil y la falta del poder para conducirlo, si se carece de la licencia correspondiente. "Permiso administrativo, que es igual a autorización o licencia, es un acto que facilita al particular permisionario el ejercicio de un derecho que ya tiene. El permiso condiciona el ejercicio del derecho: el particular propietario de un automóvil tiene el derecho de manejarlo, pero no el poder de transitar por las calles; éste se lo da el permiso o licencia".

### **g) Diferencia entre Concesión y Licencia.**

Muy cercana al permiso, licencia o autorización, se encuentra la figura denominada concesión, la cual en numerosas ocasiones es confundida con las anteriores, hablemos un poco de las diferencias existentes entre la concesión y los permisos, licencias o autorizaciones. Báez Martínez,<sup>64</sup> la define como " un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal confiere una coordinación o poder jurídico a una persona para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial".

Es conveniente precisar algunas de las diferencias más notorias existentes entre la concesión y el permiso, licencia o autorización, podemos iniciar señalando de conformidad a lo expuesto por Gutiérrez y González<sup>65</sup> que:

- a) En la concesión, el particular sólo tiene derecho a pedir que se le otorgue una, pero no tiene el derecho a tener una;

---

<sup>63</sup> Ibid. p. 322.

<sup>64</sup> Báez Martínez, Roberto. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Trillas, México, 1990, p. 133.

<sup>65</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. *Ob.cit.* pp. 754 y 755.

En la autorización, licencia o permiso, el particular que la solicita, tiene un derecho previo que le asiste a él conforme a la ley.

b) En la concesión se va a operar un servicio que en principio y originalmente le corresponde prestarlo al Estado.

En la autorización, licencia o permiso, se va a ejercitar o usar un derecho que ya tiene el particular, frente a los demás habitantes del país, y frente al Estado mismo.

c) La concesión puede o no otorgarla el Estado, según considere conveniente o no el que se preste el servicio por una empresa, o que se explote o no un bien de su propiedad.

En la autorización, licencia o permiso, el Estado no puede negarla si el titular del derecho cumple con los requisitos que se le marcan en la ley o en el reglamento, para el ejercicio de su derecho.

d) A la obtención de una misma concesión pueden aspirar o competir varias personas al mismo tiempo.

En cambio la licencia, autorización o permiso, sólo puede ser solicitada por una persona, que es la titular del derecho que se vaya a ejercer.

e) El otorgamiento de la concesión por parte del Estado, amplía los derechos patrimoniales del empresario, pues va a tener algo que no tenía antes: el derecho a operar un servicio, o el derecho a explotar un bien de dominio público en forma exclusiva.

La autorización, licencia o permiso no va a ampliar el patrimonio del particular, sino que sólo le va a permitir el ejercicio de un derecho que ya tenía conforme a la ley.

f) Por regla general la violación a una concesión, le va a conferir al Estado el derecho a cancelar al particular la concesión, y con ello se le suprime al que fue empresario un derecho de su patrimonio, y ello sin perjuicio de que se puedan ejercer acciones penales en su contra.

La violación del permiso, licencia o autorización no implica la supresión del derecho respecto del cual se dio, pues el derecho continúa, y simplemente se generarán sanciones de tipo administrativo, si se continúa con el ejercicio del derecho sin cumplir de nuevo con obtener otra licencia.

Una vez establecido el concepto de licencia, autorización o permiso y su diferencia con la concesión, así como la razón por la que consideramos necesario abordar el estudio de esta figura, pues como se explicó en líneas superiores, la verificación administrativa la llevará a cabo la Administración Pública del Distrito Federal a partir de un acto previo, en la mayoría de las ocasiones, que es el permiso, licencia o autorización.

### **3.1. Análisis de los vocablos fiscalización, inspección, supervisión, verificación y vigilancia.**

Como objetivo primordial de estudio en el presente apartado, y toda vez que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, es omiso en señalar lo que se debe entender por verificación, es que se realiza el estudio de los vocablos del apartado. También debemos precisar que el objetivo que se busca es comprobar si el término "verificación" es adecuado, o es conveniente utilizar otra voz que explique fehacientemente esta actividad, como se intentará demostrar.

"Fiscalización: 1. En su significación común, los términos: "fiscalización", "control" y "controlador" (del francés *contrôleur*) son consideradas como sinónimos, si bien es cierto que el vocablo "control"- de dudosa pureza castellana, tildado de galicismo- tiene una acepción más amplia que en los otros dos, desde que se lo aplica no sólo para las funciones específicas de vigilancia verificación o comprobación, es decir, al conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una hacienda o de otra actividad, a las de gobierno y dirección."

"No obstante que "control" no tiene un sentido tan preciso, como las otras voces mencionadas, es el término que tiene mayor aceptación en la literatura corriente.

"Por su parte el vocablo "fiscalización" que en el concepto académico denota una forma de control fiscal solamente, lo cierto es que en el uso común, se le asigna un significado equivalente al de los referidos términos (control y controlador) y en tal carácter lo abordaremos."

"La fiscalización administrativa tiene por cometido asegurar "la regularidad de la gestión ejecutiva", vale decir, verificar el cumplimiento de los presupuestos (sobre todo en cuanto marcan limitaciones al poder administrador) como así, los demás aspectos de la gestión financiera y patrimonial."<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XII, p. 313, Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1979.

Indudablemente sentimos que la enciclopedia consultada, aborda el concepto desde una perspectiva eminentemente enfocada hacia el derecho fiscal y también hacia el económico, pero no completamente apegada al derecho administrativo.

Guillermo Cabanellas<sup>67</sup> define a la fiscalización, de la siguiente forma:

“Fiscalización: Acción o efecto de fiscalizar (v.). Es uno de los innumerables sinónimos, y de los más adecuados casi siempre, para eliminar el “anglogalicismo” de control (v.), aun ya indultado por la Academia.”

“Fiscalizar: Ejercer el cargo o función de fiscal (v.).|| Criticar, enjuiciar. || Inspeccionar, revisar. || Vigilar, cuidar, estar al tanto; seguir de cerca.(v. Fiscalización.) Hasta la claudicación académica al respecto, fundada en uso generalizado, este verbo era el mejor “antídoto” contra el propagado extranjerismo de controlar.”

Estos dos vocablos los abordaremos conforme al significado que de los mismos aporta la Real Academia de la Lengua Española<sup>68</sup>, en los siguientes términos:

“Fiscalización. F. Acción y efecto de fiscalizar.”

“Fiscalizar. tr. Hacer el oficio de fiscal. || 2. Fig. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro.”

Así encontramos algunas similitudes entre ambos conceptos, se habla de una inspección, revisión, seguir de cerca o estar al tanto de algo. El Diccionario de la Lengua Española, define la inspección y el inspeccionar de la siguiente manera.

“Inspección:<sup>69</sup> (Del lat. inspectio-onis.) f. Acción y efecto de inspeccionar. ||2. Cargo y cuidado de velar por una cosa. ||3. Casa, despacho u oficina del inspector.||4. Mil.V. revista de inspección. || Ocular. Der. Examen que hace el juez por si mismo, y en ocasiones con asistencia de los interesados y de peritos o testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en un acta o diligencia los resultados de sus observaciones.”

<sup>67</sup> Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, S. R. Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, 1981, p.81.

<sup>68</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid, 1984, Tomo I. Editorial Espasa Calpe S.A, p. 645.

<sup>69</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid, 1984, Tomo II. Editorial Espasa Calpe S. A., p.777



El siguiente vocablo por analizar es el de supervisión, para lo cual iniciaremos su estudio, a partir de lo que para tal efecto define el doctor Guillermo Cabanellas.

“Supervisión:<sup>70</sup> Fiscalización superior”.

Concepto por demás limitado y que nos remite necesariamente nuevamente al de fiscalización, donde en líneas superiores encontramos las características fundamentales de esta actividad de la administración pública. Sin embargo el mencionado autor no define lo que es la fiscalización superior, la cual debemos entender como la inspección o la revisión que realiza una autoridad que cuenta con más facultades o mejores medios que la autoridad inicial, notas que la hacen superior a la primera.

“Supervisar: Con la competencia que atribuye la jerarquía o la experiencia, inspeccionar somera y decisivamente ciertas actividades u organismos”.

Definitivamente podemos pensar que esta definición debe ser la aplicable a la fiscalización superior, toda vez que menciona el factor jerarquía o experiencia, las cuales justifican esa superioridad.

La Real Academia de la Lengua Española<sup>71</sup> nos define de la siguiente forma, tanto la supervisión, como el supervisar.

“Supervisión: f. Acción y efecto de supervisar”.

“Supervisar: tr. Ejercer la inspección superior en determinados casos”.

Nuevamente encontramos que la supervisión nos hace referencia a una potestad que radica en una autoridad superior, de tal manera que podemos pensar que no todas las autoridades se encuentran facultadas a efecto de llevar a cabo esa supervisión, sino que se deberá tratar de una autoridad con mayores facultades.

De igual forma se encontró una definición de supervisión<sup>72</sup> muy similar a las anteriormente transcritas, pero que define esa característica que hemos venido señalando en la voz jerarquía.

“Supervisión: f. Acción y efecto de supervisar: (del lat. sùper, sobre, y visere, intensivo de vidère, ver, mirar).v. tr. Ejercer alta inspección la persona o entidad que está en la cumbre de una jerarquía”.

<sup>70</sup> Cabanellas, Guillermo. Ob.cit. Tomo VII, p. 574.

<sup>71</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid, 1984, Espasa Calpe S. A. de C.V., Tomo II, p. 1272.

<sup>72</sup> Enciclopedia Universal Sopena, Tomo VIII sal-ven, Barcelona, España, 1963.

Así pues, encontramos que de acuerdo al concepto establecido la supervisión será practicada por la autoridad que se encuentra en la cúspide o cumbre —como lo indica el concepto— de una jerarquía determinada.

Solo falta establecer los conceptos de dos vocablos que hacen falta, antes de realizar una pequeña reflexión sobre el nombre correcto, que según nuestro particular punto de vista debe tener el objeto de estudio de la presente tesis, el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, estos vocablos de referencia son vigilancia y verificación.

“Vigilancia: (del lat. *vigilantia*) f. Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno. || 2. Servicio ordenado y dispuesto para vigilar.”<sup>73</sup>

Guillermo Cabanellas<sup>74</sup> aporta el presente concepto de verificación, mismo que debe ser ampliado en su contexto con el vocablo verificar y más adelante del presente autor, también tomaremos el significado de verificador.

“Verificación: Prueba, probanza. || Comprobación. || Cortejo. || Examen. || Revisión. || Cumplimiento de algo anunciado. || Realización de un proyecto.”

“Verificar: Probar la verdad de lo dudoso o de lo impugnado por falsedad. || Comprobar la realidad o exactitud de algo. || Examinar. || Reconocer. || Efectuar, cumplir, realizar, hacer, ejecutar. || revisar. (v. Verificación, verificarse.)”

De nueva cuenta transcribiremos la definición que para tal efecto ha desarrollado la Real Academia de la Lengua Española<sup>75</sup> de los conceptos verificación y verificar, no sin antes advertir una plena concordancia entre uno y otro concepto, sobre todo en la parte final de ambos.

“ Verificación: f. Acción de verificar si una cosa es verdadera. || 2. Examinar la verdad de una cosa. || 3. Salir cierto o verdadero lo que se dijo o pronosticó”.

“Verificar. (del lat. *verificâre*.) Probar que una cosa que se dudaba es verdadera. || 2. Comprobar o examinar la verdad de una cosa. || 3. Realizar, efectuar, v.t.c. prnl. || 4. Prnl. Salir cierto y verdadero lo que se dijo o pronosticó”.

<sup>73</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo II, p. 1387.

<sup>74</sup> Op.cit. Tomo VIII, p. 348.

<sup>75</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. p. 1379.

Como colofón de este apartado y previo a una conclusión momentánea sobre este punto, incluimos nuevamente estos conceptos citando a una fuente ya consultada con anterioridad en el desarrollo del presente tema.<sup>76</sup>

“Verificación: f. Acción de verificar o comprobar. Acad.”

“Verificar: (del lat. verus, verdadero y facere, hacer). V. tr. Probar que es verdadera una cosa que se dudaba. || Comprobar la verdad de una cosa. || Realizar, efectuar, v. t. c.r. ||v. r. Salir cierto y verdadero lo que se predijo. Acad.”

Una vez que ha sido transcrito el significado de cada uno de los conceptos y que han sido consultados en diversas fuentes, incluyendo el Diccionario de la Lengua Española, podemos advertir y concluir, desde nuestro personal punto de vista que el nombre que le fue designado al Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal es incorrecto. La anterior consideración es vertida a partir de la siguiente observación:

Entendemos que la verificación es una corroboración de un hecho cierto y sobre el cual se tiene una duda o interrogante, es una comprobación de una verdad, es la certeza de ser cierto lo que se ha dicho o lo que se predijo.

Por otro lado la inspección es el examen o el reconocimiento a una cosa determinada, si tomamos en cuenta y como punto de referencia que en el concepto de la Real Academia de la Lengua, se nos ilustra con el ejemplo de la inspección que realiza el juez, en ocasiones asistido de testigos y peritos, establecemos una similitud entre la función que realiza el funcionario público denominado “verificador” y el juez al realizar la inspección, pues el primero va a realizar la visita para asentar en un acta las observaciones y en su caso omisiones sobre el legal funcionamiento de algo, y el juez realiza la inspección, también a efecto de asentar en autos, si lo que las partes en litigio le han manifestado corresponde a la verdad, previo a su valoración.

El verificador no se constituye en el establecimiento visitado para comprobar un hecho, pues ante la Administración Pública del Distrito Federal, opera el principio de buena fe a favor del particular, el cual establece que se presume que un determinado local o establecimiento reúne los requisitos de ley para amparar su legal funcionamiento, tan es así, que el sistema de verificación es aleatorio, es decir, es la

<sup>76</sup> Enciclopedia Universal Sopena, Tomo IX, ven-zz. p. 8983.

suerte la que decide que establecimiento será objeto de una visita de verificación, con la excepción de los establecimientos de actividades riesgosas o los denominados “giros negros”. Por eso es que consideramos que el nombre correcto de este ordenamiento legal debe ser “Reglamento de Inspección Administrativa para el Distrito Federal”, pues lo que se realiza es una inspección para asentar en un acta circunstanciada si el establecimiento cuenta con la documentación que ampare su legal funcionamiento, o no, supuesto en el que entonces se incoará el procedimiento administrativo sancionador que corresponde y que se encuentra establecido dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y en el propio Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

### **3.2. Control preventivo y represivo.**

La Administración Pública del Distrito Federal posee entre sus facultades, como se ha visto en el apartado precedente, el poder de revisión sobre el particular a efecto de corroborar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del Distrito Federal, mediante la visita de verificación, la cual representa una medida de control en la actividad del particular, que cuenta con la licencia, permiso o autorización de la administración pública a efecto de realizar algún tipo de actividad. Sin embargo este tipo de control sobre los administrados, en ocasiones se presta a confusiones entre lo que es el derecho penal administrativo y el derecho de las infracciones administrativas.

En este sentido, Sabino Alvarez -Gendín<sup>77</sup> habla sobre la potestad correctiva de la siguiente forma: “Otra de las prerrogativas de la Administración es la potestad correctiva. Hay que distinguirla de la potestad disciplinaria, que consiste en la imposición de sanciones a los funcionarios por faltas previstas en la ley. La Administración no solamente impone sanciones a sus funcionarios, sino que existe un Derecho penal administrativo para los ciudadanos en general en el que se castigan las infracciones de las leyes administrativas mediante imposición de multas o de privación de libertad en caso de insolvencia, o de imposición de sanciones administrativas por perturbación social en materia de abastos, impuesto por la Fiscalía de Tasas. Esta potestad de sancionar gubernativamente a los particulares es lo que se llama la potestad correctiva”.

---

<sup>77</sup> Alvarez- Gendín, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958, pp. 402 y 403.

Efectivamente esta potestad correctiva implica en cierta forma la sanción a los ciudadanos que infringen las leyes administrativas, pero no implica el único medio de sanción a los administrados, pues a riesgo de ser redundantes estableceríamos que el derecho penal administrativo persigue los delitos de carácter administrativo, como el contrabando (art.102 del Código Fiscal de la Federación), quiebra fraudulenta (art.96 de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos), falsificación de marcas, revelación de secreto industrial (art. 223 de la Ley de la Propiedad Industrial), etcétera. Y el derecho de las infracciones administrativas comprende los actos o las omisiones que se encuentran señaladas en la legislación o reglamentación administrativa, pero que encierran sanciones pecuniarias menores o la privación de la libertad hasta por 36 horas, básicamente se está frente a una sanción administrativa cuando se han ignorado las disposiciones que pretenden asegurar la convivencia entre los ciudadanos, es decir el orden público y el interés social.

El acto de molestia que representa una visita de verificación, reviste esa cualidad por tratarse de un medio de inspección que la autoridad ejerce sobre el particular, tendiente a corroborar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del orden administrativo, para que en el supuesto de encontrarse irregularidades u omisiones asentadas en el acta de visita de verificación, la autoridad administrativa, que se encuentra plenamente facultada, pueda incoar el procedimiento sancionador que corresponda, determine el tipo de sanción a que el particular se ha hecho acreedor en virtud de la infracción, que es la multa, la clausura o ambas dependiendo de la gravedad.

Este control que ejerce la autoridad administrativa, en nuestra opinión reviste un carácter de índole mixta, es decir en una primera fase del procedimiento es preventivo, pues el objeto de la visita de verificación, es corroborar el cumplimiento de las disposiciones administrativas, para no afectar el entorno social, pero es claro que si se presenta una irregularidad que conste en el acta respectiva, el aparato sancionador de la administración pública es motivado para reprender al particular que ha cometido el desacato a la normatividad aplicable, es normal que si se presenta una desobediencia a la norma, esta irá acompañada de una sanción, esta es una característica de la norma jurídica, el saber que si esta no es obedecida entonces nos haremos acreedores a una medida de tipo coactivo para cumplir la obligación, pues como lo apunta Garrido Falla<sup>78</sup> "la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente por que la obligación no se ha cumplido."

<sup>78</sup> Garrido Falla, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II. Conclusión, Editorial Tecnos, Madrid, p. 148.

Sin embargo, es necesario, a riesgo de separarnos un poco del tratamiento del presente apartado, mencionar a la sanción y aportar una definición de la misma, aún de una forma escueta, toda vez que la esta figura será objeto de un apartado en el siguiente capítulo, cuando se estudie a la visita de verificación. Por el momento es menester continuar el presente apartado una vez que se han realizado las reflexiones anteriores.

Hemos mencionado como la administración pública realiza actos de inspección o vigilancia al particular con el objeto de corroborar el cumplimiento de las disposiciones de índole legal y reglamentario en materia administrativa, así pues Marienhoff,<sup>79</sup> aborda el estudio de este control administrativo aludiendo; “El control administrativo puede responder a dos tipos esenciales: el preventivo y el represivo, según que se realice antes de que el acto se forme o adquiera eficacia o después que haya adquirido eficacia respectivamente. El control preventivo puede, a su vez, responder a dos sub- tipos: “a priori” y “a posteriori”, según que tenga lugar antes de que el acto tome nacimiento (“a priori”) o después de su formación pero antes de su ejecución o eficacia (“posteriori”).”

“El control represivo- posterior al acto y a su eficacia-, en algunos casos, puede ser, además, “sustitutivo”, lo que ocurrirá cuando a raíz del acto de control se produce un reemplazo del funcionario que se desempeña como titular en el órgano respectivo. Esto suele ocurrir en la mayoría de los supuestos de “intervención”, cuando el interventor reemplaza al titular del órgano intervenido.”

“El control preventivo se expresa a través de diversos actos: autorización, aprobación, visto bueno, que respectivamente contemplan distintos aspectos relacionados con el acto administrativo.”

“Como consecuencia del “poder jerárquico” o “poder de mando”, el superior puede –y deber- controlar o fiscalizar los actos y el comportamiento del inferior a través del derecho de vigilancia”, derecho que es, al propio tiempo un “deber” funcional del superior.”

---

<sup>79</sup> Marienhoff, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Abeledo –Perot, Buenos Aires, Argentina, 1990, pp. 633 y 634.

“El derecho de “vigilancia” del superior respecto al inferior es unánimemente reconocido por la doctrina como obvio corolario del poder jerárquico o de mando. Ese “derecho-deber” de vigilancia puede ejercerse por el superior jerárquico de “oficio” o a “sugerencia” de parte interesada”.

Este último comentario de Marienhoff, se encuentra en la práctica plenamente comprobado, cuando la Administración Pública del Distrito Federal, ordena la práctica de una visita de verificación a petición de parte interesada. Como ejemplo de lo anterior tenemos los giros denominados “negros”, a los establecimientos mercantiles que se dedican al lavado de autos, y los rastros clandestinos, los cuales son “descubiertos” por la autoridad delegacional, precisamente por que los vecinos presentan su inconformidad, ya sea por que estos establecimientos en su modo de operación obstruyen la vía pública, no permitiendo el acceso de los particulares a sus domicilios, o en el caso de los giros “negros”, por la estridencia y el impacto social que representan estos establecimientos en sitios concurridos por peatones menores y en el último de los casos mencionados por que la práctica clandestina en la ejecución de ganado, aunado al olor de los desechos de los animales, provoca la obvia molestia de los habitantes que solicitan la práctica de estas visitas.

El fundamento legal de estas visitas de verificación “a petición de parte” se encuentra establecido en el artículo 6 fracción I del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que dispone lo siguiente:

“Las visitas de verificación extraordinarias podrán practicarse en cualquier tiempo y procederán en los casos siguientes:

- I. “Cuando exista denuncia escrita que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción de los hechos que constituyen las probables omisiones o irregularidades”;

Concluiremos la presente reflexión acerca de la ubicación de la verificación administrativa y su significado, Ramón Martín Mateo<sup>80</sup>, divide en tres categorías la acción administrativa, ocupándonos en este apartado de la que el citado autor denomina “Acción administrativa de garantía”, la cual tiene estrecha relación con la verificación administrativa. “La Administración lo que hace aquí es fijar el marco de

<sup>80</sup> Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 445 y 446.

vida colectiva, establecer un orden intencional de convivencia, garantizar, pues, cuáles sean los ámbitos dentro de los que pueden moverse las iniciativas privadas, y cuáles las posibles conductas de los particulares, definiendo para ellos derechos, como en el caso de urbanismo; limitando posibilidades de acción, como en la tasa de precios al fijar valores convencionales, caso también de las divisas, o imponiendo obligaciones, como se hizo con los depósitos previos a la exportación”.

En líneas posteriores el referido autor continúa su exposición de la siguiente forma: “Con ello la Administración estructura la vida social garantizando que las iniciativas y actividades de los particulares no entrarán en conflicto perjudicial entre sí ni tampoco pugnarán con los intereses públicos, definidos en un concreto momento por el Estado”.

Una vez que se ha ubicado en nuestra opinión a la actividad verificadora de la Administración Pública del Distrito Federal, podemos estar en condiciones de iniciar el estudio de cada una de las leyes y reglamentos que se encuentran en relación con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, es decir adentrarnos en el estudio de las materias sujetas a la verificación administrativa en el Distrito Federal.

### **3.3. Materias sujetas a verificación administrativa.**

El artículo 1º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, dispone lo siguiente: “ El presente ordenamiento tiene por objeto regular las visitas de verificación administrativa que practique la Administración Pública del Distrito Federal, en las materias siguientes: protección civil; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; salud; deporte; discapacitados; agua y drenaje; establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones; anuncios; desarrollo urbano y uso del suelo; mercados, rastros y abasto; cementerios y servicios funerarios; espectáculos públicos; turismo y servicios de alojamiento, y protección de no fumadores”.

Todas estas materias se encuentran comprendidas en los siguientes ordenamientos legales:

- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. (D. O. F. 2 de febrero de 1996).



- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. (D. O. F. 21 de octubre de 1996).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (D. O. F. 3 de enero de 1988).
- Ley Ambiental del Distrito Federal. (D. O. F. 9 de julio de 1996).
- Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal. (D. O. F. 7 de enero de 1981).
- Ley General de Salud. (D. O. F. 7 de febrero de 1984).
- Ley de Salud para el Distrito Federal. (D. O. F. 19 de enero de 1989).
- Ley del Deporte para el Distrito Federal. (D. O. F. 13 de noviembre de 1995).
- Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. (D. O. F. 13 de diciembre de 1995).
- Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal. (D. O. F. 25 de enero de 1990).
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal. (D. O. F. 29 de mayo de 1996).
- Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal (D. O. F. 27 de marzo de 1991).
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. (D. O. F. 2 de agosto de 1993).
- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal. (D. O. F. 2 de septiembre de 1988).
- Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. (D. O. F. 7 de febrero de 1996).
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (D. O. F. 4 de junio de 1997).
- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal. (D. O. F. 1º. De junio de 1951)
- Reglamento de Cementerios del Distrito Federal. (D. O. F. 28 de diciembre de 1984).
- Reglamento para Agencias de Inhumaciones en el Distrito Federal. (D. O. F. 25 de enero de 1962).
- Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal. (D. O. F. 14 de enero de 1997).
- Ley Federal de Turismo. (D. O. F. 31 de diciembre de 1992).
- Reglamento de la Ley Federal de Turismo. (D. O. F. 2 de mayo de 1994).
- Reglamento para la Protección de los no Fumadores en el Distrito Federal. (D.O. F. 6 de agosto de 1990).

En este orden de ideas y en apego a la enumeración de las mismas que contiene el transcrito artículo 1º del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, iniciaremos el estudio de estas materias.

### **Materia: Protección Civil.**

#### **Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.**

A efecto de desarrollar en esta ley, así como en las posteriores disposiciones, estableceremos los siguientes lineamientos a saber: el significado de la materia, las sanciones a los supuestos establecidos y sus cuantías.

Mencionado lo anterior, debemos precisar como punto de origen en el estudio relativo a la protección civil para el Distrito Federal, lo que para efectos de la presente ley, así como del reglamento de la misma se entiende por esta acepción. El artículo 3º. de este ordenamiento aporta diversas definiciones o conceptos que se manejan en el texto legal, para quedar en la siguiente forma:

“Art. 3º.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

“XXIV. Protección Civil: Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.”

#### **Definición propia de Protección Civil.**

De este concepto transcrito a efecto de comprender de una mejor forma la definición de protección civil, encontramos la posibilidad de advertir lo siguiente, la protección civil comprende todas aquellas medidas preventivas tendientes a evitar cualquier tipo de siniestro, entendiendo por este la materialización de un riesgo o eventualidad que amenaza con interrumpir el normal funcionamiento de la sociedad, acarreado con su manifestación la pérdida de vidas, propiedades dañadas de los ciudadanos, interrupción del desenvolvimiento económico de esa sociedad.

La Real Academia Española<sup>81</sup> define la palabra desastre de la siguiente forma: "Desastre. (Del lat. *dis* y *astrum*, astro, hado.) m. Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable. || 2. Fig. Hiperbólicamente se aplica a cosas de mala calidad, mal resultado, mala organización, mal aspecto, etc.: aquella estantería fue un desastre; un DESASTRE de oficina".

Por lo que respecta al vocablo "siniestro", nuevamente es menester recurrir a la definición de la Real Academia Española a efecto de indagar en la similitud de ambos conceptos que la Ley de Protección Civil enuncia en forma limitada. "Siniestro, tra. (Del lat. *sinister*, - *tri*.) adj. || 6. Avería grave, destrucción fortuita o pérdida importante que sufren las personas o la propiedad, especialmente por muerte, incendio o naufragio".<sup>82</sup>

De estas consideraciones es que nos hemos apoyado para manifestar que entre ambos vocablos existen francas similitudes a las que la ley en estudio maneja como situaciones diferentes, cierto es que se pueden encontrar diferencias entre uno y otro, pero como se manifestó anteriormente lo importante es la coincidencia existente entre ambos cuando nos hablan de sucesos infelices y lamentables.

Se debe realizar de igual forma una aclaración más al contenido del desarrollo del presente apartado, los riesgos son de conformidad a lo establecido por el numeral 59 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, geológicos como puede ser un sismo o macrosismo, un deslave en algún cerro, hidrometeorológicos como las inundaciones, fisicoquímicos como la caída de ceniza del volcán Popocatepetl, sanitarios como la operación de rastros y centros de abasto en sitios inadecuados y socio-organizativos, como los espectáculos masivos ya sean de índole deportivo, o cultural.

Una vez que sea ordenada la práctica de una visita de verificación administrativa, esta se realizará para velar el cumplimiento de las siguientes obligaciones del visitado, las cuales se enumeran con el artículo que las contiene para quedar de la siguiente forma:

<sup>81</sup> Ibid. p. 462, Tomo I.

<sup>82</sup> Ibid. p. 1248, Tomo II.

I. Obligación de los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales de implantar un Programa interno de Protección Civil, así como también a los administradores, gerentes o propietarios de inmuebles que por su naturaleza representen algún riesgo de conformidad a las disposiciones aplicables, (Art. 39 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal). Así mismo los propietarios, responsables, gerentes, o administradores de inmuebles destinados a cualquiera de las siguientes actividades deberán elaborar e implementar un Programa interno de Protección Civil:

- I. Teatros;
- II. Cines;
- III. Bares;
- IV. Discotecas;
- V. Restaurantes;
- VI. Bibliotecas;
- VII. Centros Comerciales;
- VIII. Estadios, centros deportivos y gimnasios;
- IX. Escuelas públicas y privadas;
- X. Hospitales y sanatorios;
- XI. Templos;
- XII. Establecimientos de hospedaje;
- XIII. Juegos eléctricos, electrónicos o mecánicos;
- XIV. Baños públicos;
- XV. Panaderías;
- XVI. Estaciones de servicio;
- XVII. Establecimientos de almacenamiento y distribución de hidrocarburos;
- XXIII. Laboratorios de procesos industriales, y
- XIX. Los demás que sean de alto riesgo y exista usualmente una concentración de más de 50 personas incluyendo a los trabajadores del lugar. (Art. 24 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal).

1. Obligación a las empresas consideradas como de mediano o alto riesgo de contar con una póliza de seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil y daños a terceros. (Art. 42 de la ley).

2. Obligación de los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles de realizar simulacros, por lo menos tres veces al año, mediando entre estos un periodo no inferior de noventa días naturales en escuelas,

- comercios, fábricas, industrias, oficinas, unidades habitacionales, y otros establecimientos donde exista afluencia de público. (Art. 41 de la ley).
3. Obligación en la observancia de las normas de seguridad, a quienes realicen actividades que incrementen el nivel de riesgo. ( Art. 9 fracción VII).
  4. Denuncia dolosa de hechos o actos falsos ante la Dirección General de Protección Civil o en su defecto las Delegaciones, que puedan producir riesgo o perjuicio en su persona o la de terceros.

Sin embargo, tanto la ley como el reglamento son omisos al indicar las sanciones para los establecimientos mercantiles e industriales considerados de bajo riesgo, que no cumplan con contar con el extinguidor ABC de 4.5 o 6 kilogramos, con colocar los instructivos oficiales de conductas a seguir en caso de sismo o incendio en lugares visibles.

Las sanciones que establece la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal son multa y arresto administrativo, en el supuesto de reincidencia, el monto de la multa podrá ser de hasta dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del máximo permitido.

Las multas para el caso de la infracción al artículo 39 de la ley se sancionarán con el equivalente de 100 a 150 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Para los supuestos de los artículos 41 y 42 de la ley, la multa consistirá en el equivalente de 100 a 150 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En el caso de violaciones a lo dispuesto por el numeral 9 fracción VII, la multa será equivalente a 100 a 300 veces el salario mínimo. Por último si es supuesto del artículo 14, la multa será por el equivalente de hasta 100 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, independientemente de las sanciones penales a que pudiera dar lugar.

Conforme a lo ordenado por el artículo 67 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, contra las resoluciones emitidas por las Delegaciones que impongan

una sanción, es procedente el recurso de inconformidad, en la forma que para el efecto establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

### **Materia: Preservación del medio ambiente y protección ecológica. Ley Ambiental del Distrito Federal.**

Una de las mayores preocupaciones de las administraciones que han desarrollado funciones de gobierno en el Distrito Federal, es precisamente la preservación del medio ambiente y la protección ecológica. Como consecuencia de los altos niveles de contaminación en la Ciudad de México, en los últimos diez años se han implementado una gran variedad de programas tendientes a disminuir la contaminación en el Valle de México.

Este tipo de acciones dentro de los cuales podemos mencionar el programa denominado "Hoy no circula", la implementación de las fases 1 y 2 del "Plan de Contingencias Ambientales", así también como las Campañas de Reforestación, la creación de las Alamedas del Sur y del Oriente, así como de los Parques Ecológicos de Xochimilco por medio de expropiación a los ejidatarios, Huayamilpas y Azcapotzalco no han terminado de rendir los resultados que de las mismas se esperaba desde que ocurrió su puesta en marcha.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 9 de julio de 1996, la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 1º. establece lo siguiente:

"Art. 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular la protección del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación, la restauración y conservación ecológica del Distrito Federal".

El artículo 6, nos explica los conceptos fundamentales que se desarrollarán en el texto de la ley y que quedan de la siguiente forma: "Art. 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:"

"X. Contingencia ambiental o emergencia ecológica: situación eventual y transitoria declarada por las autoridades competentes cuando se presenta o se prevé con base en análisis objetivos o en el monitoreo de la contaminación ambiental, una concentración de contaminantes o un riesgo ecológico derivado de actividades humanas o fenómenos

naturales que afectan la salud de la población o al ambiente de acuerdo con las normas oficiales mexicanas;"

"XII. Daño ambiental o ecológico: La pérdida o menoscabo sufrido en cualquier elemento natural o en el ecosistema por la falta de cumplimiento de una obligación establecida en esta Ley o en las normas oficiales mexicanas ambientales;..."

Por último, en la fracción XIV, se encuentra mencionada la infracción administrativa del "ecocidio", la que se define como "la infracción administrativa a la que se hace acreedor el particular por el incumplimiento grave de las disposiciones contenidas en la ley."

Encontramos las obligaciones de los verificadores ambientales en el artículo 154, estos servidores públicos dependen directamente de la Secretaría del Medio Ambiente, para desarrollar sus funciones de inspección, a continuación se enlistan estas: "Art. 154.- Los verificadores ambientales están obligados a:"

"II.- Que el personal que efectúe las verificaciones esté debidamente capacitado;"

"IV.- Destinar exclusivamente a la verificación de emisiones contaminantes sus establecimientos respectivos, sin efectuar en éstos reparaciones mecánicas, venta de refacciones automotrices o cualquier otra actividad industrial, comercial o de servicios distinta a la verificación;"

"VII.- Conservar en depósito y manejar debidamente los documentos que reciban de la Secretaría para acreditar la aprobación de la verificación, hasta que éstos sean entregados al interesado y, en su caso, adheridos a la fuente emisora de contaminantes;"

El numeral 156 de la propia ley indica que: "El original de la constancia de verificación se entregará al propietario o poseedor de la fuente emisora de contaminantes, adhiriendo inmediatamente, en caso de ser aprobatoria, el documento respectivo en un lugar visible de la propia fuente."

De esta forma podemos iniciar el estudio de las infracciones en materia ecológica que establece la ley, así como de sus cuantías. El artículo 162 establece la cuantía de la sanción, con multa de veinte a sesenta días de salario mínimo a las personas que:

"I. Poda o trasplante un árbol público o afecte negativamente áreas verdes o jardineras públicas, incluyendo las localizadas en banquetas y camellones, sin la autorización previa de la autoridad competente;"

"IV. Deposite o arroje residuos en la vía pública o quemé éstos o cualquier material no peligroso al aire libre;"

"V. Sea propietaria o poseedora de un vehículo automotor registrado en el Distrito Federal que no haya sido sometido a la verificación de emisiones contaminantes respectiva, que no apruebe la verificación en el período que le corresponda o que no lo presente nuevamente a verificar dentro del propio período en caso de haber sido rechazado en la primera verificación o en las subsecuentes;"

"VII. Conduzca un vehículo cuya circulación haya sido limitada por la Administración Pública del Distrito Federal de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables."

La multa nuevamente aumenta en el numeral 163 de la ley, al establecer que se sancionará con multa de treinta a cien días de salario mínimo a la persona que:

"I. Derribe un árbol público o un árbol perteneciente a un predio particular, comunal o ejidal ubicado en un área natural protegida, en suelo de conservación o en zonas colindantes con éstos, sin la autorización previa de la Administración Pública del Distrito Federal;"

"II. Deposite materiales o residuos que obstruyan las redes de drenaje y alcantarillado o cuerpos receptores del Distrito Federal;"

"V. Incumpla las medidas que aplique la Administración Pública del Distrito Federal para limitar, suspender o restringir la circulación vehicular en caso de contingencia ambiental."

El numeral 164 nos indica: "Se sancionará con multa de cien a trescientos días de salario mínimo a la persona que:"

"I. Construya una obra nueva, amplíe una existente o realice nuevas actividades industriales, comerciales o de servicios que puedan dañar al ambiente, sin contar previamente con la autorización de la manifestación o estudio de impacto ambiental en los casos en que ésta se requiera, o que contando con la autorización incumpla los requisitos y condiciones establecidos en la misma;"

"II. Sea propietaria o poseedora de una fuente fija:"

"4) Que no sea sometida a la verificación periódica de emisiones contaminantes que le corresponda o no apruebe la verificación dentro del período o plazo respectivo;"

"6) Que no prevenga y minimice el consumo de energía o agua o no restaure la calidad de ésta de acuerdo con la presente Ley y las normas oficiales;"

"8) No dé aviso inmediato a la Administración Pública del Distrito Federal o no tome las medidas conducentes en caso de emisiones contaminantes, accidentes, fugas,



derrames, explosiones o incendios que pongan en peligro o afecten la integridad de las personas o del ambiente, y "

"9) No acate las medidas que establezca la Secretaría y las demás autoridades competentes en caso de contingencia ambiental, emergencia ecológica o como medida de seguridad."

"III. Sea propietaria o poseedora de un vehículo que preste el servicio público de transporte de pasajeros o carga que no utilice las fuentes de energía, sistemas y equipos determinados por la Administración Pública del Distrito Federal para prevenir o minimizar sus emisiones contaminantes;"

"V. Sea un verificador ambiental que:"

"1) No mantenga sus instalaciones y equipos calibrados y en las condiciones de funcionamiento establecidas en las disposiciones aplicables;"

"2) No destine exclusivamente a la verificación de emisiones contaminantes su establecimiento respectivo, realice en éste reparaciones mecánicas, venta de refacciones automotrices o cualquier otra actividad comercial o de servicio distinta a la verificación;"

"5) No dé aviso inmediato a la Secretaría cuando por cualquier causa se dejen de prestar los servicios de verificación de emisiones contaminantes o cuando los equipos e instalaciones no funcionen debidamente o se realicen verificaciones no obstante esto último;"

"Art.166.- Se sancionará con multa de mil a tres mil días de salario mínimo a la persona que:"

"I. Sea un verificador ambiental que use o entregue indebidamente constancias, calcomanías o documentos que acrediten la aprobación de la verificación de emisiones contaminantes;"

"II. Vierta o derrame al sistema de drenaje y alcantarillado, cuerpos receptores, acuífero, suelo o subsuelo del Distrito Federal, materiales o residuos peligrosos, "...

Por último, el artículo 167 nos habla de la que consideramos la figura mas importante prevista en la presente ley, nos referimos al ecocidio: "Se considerará que incurre en ecocidio y se sancionará con multa de dos mil a veinte mil días de salario mínimo, a la persona que:"

"I. Ocupe, use, aproveche o deteriore sin derecho un área natural protegida de la competencia del Distrito Federal o el ecosistema del suelo de conservación;

"II. No repare los daños ecológicos que ocasione al ambiente, recursos naturales, áreas naturales protegidas o al suelo de conservación, por contravenir lo dispuesto en esta Ley o en las normas oficiales. "

"III. Trafique, en los asuntos no reservados a la Federación, con una o más especies o subespecies silvestres de flora o fauna terrestres o acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras o sujetas a protección especial de conformidad con las normas oficiales;"

Los artículos 173 y 176 nos hablan por lo que respecta al primero de ellos de la amonestación con apercibimiento y el segundo establece que la reincidencia se castigará con multa equivalente a dos tantos de la original impuesta. El artículo 190 nos habla del levantamiento del acta de visita de verificación en materia ecológica, y el 191 se refiere a que la Secretaría procederá a calificar el acta levantada y a dictar la resolución que en derecho corresponda.

En materia ecológica, así como lo observaremos con posterioridad en el estudio del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, opera la denuncia del particular, en la cual los datos del denunciante se conservan anónimos, así el artículo 192 nos lo menciona.

Es importante señalar que la Ley Ambiental del Distrito Federal no establece algún medio de defensa o recurso a favor del visitado que resulta afectado por la visita de verificación, sin embargo, el procedimiento se encuentra regido por las disposiciones tanto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, así como por el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

## **Materia: Protección de Animales.**

### **Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal.**

La presente ley, debemos considerarla como un cuerpo normativo que en su momento fue innovador, al establecer el trato digno para los animales, no solo los domésticos,

sino también ampliando su manto protector sobre los animales de los zoológicos y los animales destinados al consumo humano. Por ello nos atrevemos a decir que su finalidad es definitivamente noble.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1981, en su artículo 1 nos presenta su objeto, o mejor dicho sus objetos en la siguiente categoría:

- a) Evitar el deterioro del medio ambiente;
- b) Proteger y regular la vida y el crecimiento natural de las especies animales no nocivas.
- c) Favorecer el aprovechamiento y uso racional, así como el debido trato humanitario para los animales domésticos.
- d) Erradicar y sancionar el mal trato y los actos de crueldad para con los animales.
- e) Fomentar la educación ecológica y el amor a la naturaleza.
- f) Propiciar el respeto y consideración a los seres animales sensibles; y
- g) Contribuir a la formación del individuo y a su superación personal, familiar y social, al inculcarle actitudes responsables y humanitarias hacia los animales.

Se comentaba al principio del estudio de este ordenamiento, que en su momento se consideró a la presente ley como adelantada a su tiempo e innovadora, sin embargo con el transcurso del tiempo esta se vino decantando hasta el día actual, en el que no se le han realizado las reformas pertinentes, tendientes a incluir un capítulo destinado a fundamentar la verificación administrativa. Sin embargo si establece la obligación de las autoridades administrativas del Distrito Federal para vigilar y exigir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

El radio de protección que la presente ley establece a favor de los animales, no solo comprende la tutela hacia los animales domésticos, sino que va mas allá, puesto que establece normas para proteger a los animales de los circos y ferias y los destinados al consumo humano, el artículo 5 establece que se consideran faltas que deben ser sancionadas los siguientes actos realizados en perjuicio de un animal vertebrado, ya sea por parte de sus propietarios, poseedores, encargados de su guardia o custodia o de todos aquellos que entren en relación con ellos:

- a) La muerte producida utilizando un medio que prolongue la agonía del animal, causándole sufrimientos innecesarios;

- b) Cualquier mutilación, orgánicamente grave, que no se efectúe bajo el cuidado de un Médico Veterinario, y
- c) Toda privación de aire, luz, alimento, bebida, espacio suficiente o de abrigo contra la intemperie, que cause o pueda causar daño a un animal.

En este sentido a continuación se enumeran las prohibiciones mas importantes que la ley establece y que atentan contra los principios de protección y dignidad en el trato hacia los animales en el Distrito Federal:

- 1) Todo propietario, poseedor o encargado de un animal que voluntariamente lo abandone y cause un daño a terceros, será responsable del animal y de los perjuicios que ocasione. (Art. 6).
- 2) La posesión de un animal manifiestamente feroz o peligroso por su naturaleza, requiere de autorización de las autoridades administrativas. (Art. 7).
- 3) Prohibición en la utilización de animales vivos en los siguientes casos:
  - a) cuando los resultados de la operación sean conocidos con anterioridad;
  - b) cuando la vivisección no tenga una finalidad científica y en particular cuando la experimentación esté destinada a favorecer una actividad puramente comercial.
- 4) Se prohíbe el uso de animales vivos para entrenamiento de animales de guardia, de caza o de ataque. (Art. 12).
- 5) Prohibición a los visitantes de los zoológicos de ofrecer a los animales cualquier clase de alimentos u objetos cuya ingestión pueda causar daño o enfermedades al animal. (Art.14 de la ley).
- 6) Por cuanto respecta a los animales domésticos, el numeral 16 de la ley prohíbe los actos de crueldad ya sean intencionales o imprudenciales. Estos actos de crueldad son los actos u omisiones que carezcan de un motivo razonable tendientes a causar a un animal dolores o sufrimientos considerables que afecten su salud.
- 7) Conforme al artículo 21 queda prohibido el obsequio, distribución o venta de animales vertebrados vivos, especialmente cachorros para fines de propaganda o promoción comercial, premios de sorteos y loterías o su utilización o destino como juguete infantil.
- 8) El numeral 23 establece la prohibición de venta de animales vivos a personas menores de los 12 años, si no están acompañados de un adulto que se responsabilice ante el vendedor.
- 9) Como últimas obligaciones y prohibiciones tenemos las enumeradas en los siguientes artículos: el sacrificio de animales destinados a consumo se realizará sólo con la autorización expresa de las autoridades sanitarias y administrativas competentes y se realizará en locales apropiados, (art. 24); conforme al artículo 27

queda estrictamente prohibido quebrar las patas de los animales antes de sacrificarlos. En ningún caso serán introducidos vivos o agonizantes en los refrigeradores ni podrá ser arrojado al agua hirviendo, (art.27). Ningún animal podrá ser muerto por envenenamiento, ahorcamiento o golpes o algún otro procedimiento que cause sufrimiento innecesario o prolongue su agonía, (art.31).

Lamentablemente es en este rubro donde la autoridad sanitaria tiene en su haber la mayor cantidad de quejas formuladas en su contra por las Sociedades Protectoras de Animales, pues es del dominio público el sacrificio extremo a que son sometidos tanto el ganado porcino como el vacuno. Solo como referencia mencionemos que a los cerdos se les aplican golpes en la cabeza, una puñalada en el abdomen a efecto de lograr su desangramiento, situación que en la mayor de las veces produce que el dolor le ocasione una fuerte micción, la cual se mezcla con la sangre que posteriormente servirá para el consumo humano, por si esto no fuera demasiado, todavía agonizando se viola flagrantemente por la misma autoridad lo dispuesto en el numeral 27 al arrojarlos al agua hirviendo.

Por lo que respecta al numeral 35 este dispone que las infracciones que no tuvieren señalada una sanción especial, serán sancionadas a juicio de los Tribunales (actualmente Juzgados Cívicos) con multa de cien a diez mil pesos o arresto inmutable hasta por 24 horas dependiendo de la gravedad de la falta, la intención y las consecuencias de la misma.

### **Materia: Salud.**

#### **Ley de Salud para el Distrito Federal.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1987, y reformada por última ocasión el 17 de diciembre de 1998 que reforma, adiciona y deroga diversos capítulos de la ley, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de marzo de 1999, nos enuncia en su artículo I su objeto el cual consiste de conformidad a lo enunciado en sus fracciones I, II y III en:

“I. Regular las bases y modalidades para garantizar el acceso a los servicios de salud por parte de la población en el Distrito Federal y la competencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia de salubridad local;”

“II. Fijar las normas conforme a las cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere el artículo 13, apartado B) de la Ley General de Salud, y ...”

Debemos necesariamente trasladar el estudio de esta ley, hacia la Ley General de Salud, toda vez que las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley de Salud para el Distrito Federal, así lo indica. Por cuanto respecta a la fracción II, el numeral 13 apartado B) de la Ley General de Salud establece la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, indicando en el citado apartado B), la competencia de las entidades federativas en materia de salubridad general, tenemos así que al Distrito Federal corresponde la organización, operación y supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general conforme a las siguientes fracciones del artículo 3º de la Ley General de Salud:

II: atención médica a grupos vulnerables;

IV: atención materno-infantil;

V: planificación familiar;

VII: la organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

IX: la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

XI: la educación para la salud;

XII: la orientación y vigilancia en materia de nutrición;

XIII: la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;

XV: la prevención y el control de las enfermedades transmisibles;

XVI: la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;

XVII: la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

Encontramos en el artículo 2, fracción VIII, el significado de la expresión “servicios de salud”, definido de la siguiente forma: “todas aquellas acciones que se realizan en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; éstos se considerarán como servicios públicos de salud a la población en general, cuando se presten en establecimientos públicos de salud a la población en el Distrito Federal que así lo requiera, regidos por criterios de universalidad, equidad y gratuidad,...”.

El artículo 28 se refiere a los mercados y centros de abasto, al establecer que “los vendedores y personas cuya actividad esté vinculada con la Central de Abasto, los mercados y centros de abasto, estarán obligados a conservar las condiciones higiénicas reglamentadas para el debido mantenimiento de sus locales o puestos”.

El artículo 30 se refiere a las construcciones, edificios y fraccionamientos, estableciendo la obligación para el inicio y la realización de la construcción, reconstrucción, modificación y acondicionamiento de un edificio, se requiere el permiso sanitario del proyecto.

En el precepto número 31, también referente a las construcciones, edificios y fraccionamientos, tenemos que el responsable de la construcción, deberá dar aviso de inicio y terminación de obra al Gobierno.

Hemos de indicar que conforme a lo establecido por el artículo 92 de la Ley de Salud para el Distrito Federal, todas las infracciones que comprenden los numerales mencionados con antelación serán sancionadas con multa equivalente de cien a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Ahora bien, existe otro rubro de obligaciones las cuales al ser ignoradas en su cumplimiento, conllevan una sanción equivalente de mil hasta cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El artículo 46 se refiere al agua potable y alcantarillado al establecer que las personas que intervengan en el abastecimiento de agua no podrán suprimir este servicio en los edificios habitados excepto en los casos que determinen las disposiciones generales aplicables.

El numeral 48 prohíbe que los desechos o líquidos que conduzcan los caños sean vertidos en ríos, arroyos, acueductos, corrientes o canales por donde fluyan aguas destinadas al consumo humano, en todo caso deberán ser tratados y cumplir con las disposiciones legales en materia de contaminación.

Por último el artículo 84 nos habla de la obligación que tienen los visitados durante la verificación de permitir el libre acceso del funcionario o inspector respectivo a la negociación o establecimiento.

Conforme a los preceptos de la Ley de Salud para el Distrito Federal, debemos atender a que la multa no es la única sanción que previene, sino que debemos agregarle la clausura, ya sea temporal o definitiva o parcial y total y el arresto hasta por treinta y seis horas, y amonestación con apercibimiento. Para combatir las resoluciones y los actos dictados por la autoridad administrativa en materia de salud, este cuerpo normativo establece como medio de defensa al particular el recurso de inconformidad, en los artículos 105 al 112.

La Ley de Salud para el Distrito Federal, así como la Ley General de Salud, serán necesariamente consultadas más adelante en otra serie de materias como mercados, rastros y abasto, cementerios, servicios funerarios, turismo y servicios de alojamiento por la trascendencia en cuanto a sanidad revisten este tipo de actividades, donde la higiene se considera como el valor más importante para todos aquellos que tienen como giro este tipo de actividades.

### **Materia: Deporte.**

#### **Ley del Deporte para el Distrito Federal. Reglamento de la Ley del Deporte para el Distrito Federal.**

En la presente materia debemos realizar una pequeña reflexión sobre la importancia del deporte para el Estado Mexicano, pues es evidente que la mayoría de la población económicamente activa realiza algún tipo de actividad deportiva, siendo el mayor problema la falta de planeación a efecto de lograr que los planes se puedan aplicar. En diversas competencias internacionales el deporte mexicano ha demostrado, si bien es cierto una evolución lenta, pero progresiva, que busca integrar al deportista mexicano a las competencias de alto rendimiento, para que luche ya no en condiciones de franca inferioridad por la falta de entrenadores y equipos adecuados, sino de acercamiento a las potencias europeas y de nuestro continente.



El artículo 2 define al deporte como la práctica de actividades físicas e intelectuales que los habitantes del Distrito Federal, de manera individual o en conjunto, realicen con propósitos competitivos o de esparcimiento en apego a su reglamentación, tendientes al desarrollo de las aptitudes del individuo.

El artículo 3 menciona la función social que realiza el deporte la cual es fortalecer la interacción e integración de la sociedad, para desarrollar de manera armónica las aptitudes físicas e intelectuales de las personas y contribuir a fomentar la solidaridad como valor social.

El artículo 36 en su parte final definitivamente ha creado que las Subdelegaciones de Desarrollo Social y las de Participación Ciudadana, se disputen la titularidad de esta obligación, apegándonos al criterio de que debe ser la Subdelegación de Desarrollo Social la que se encargue de llevar a cabo la promoción deportiva en su ámbito de competencia, así como el facilitar la utilización de las instalaciones deportivas en su circunscripción y constituir los Comités Delegacionales del Deporte.

Las sanciones por las infracciones a esta ley, las contempla el artículo 37 que establece la amonestación, la suspensión y la expulsión y cancelación del registro y como medio de defensa en contra de las resoluciones de las autoridades que impongan sanciones procederá el recurso de reconsideración ante la misma autoridad que lo emitió.

Al igual que con el fundamento de la verificación administrativa, la presente ley también es omisa en señalar expresamente cuales son las infracciones a la misma, razón por la cual es necesario remitirse a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley del Deporte Para el Distrito Federal.

Contiene tres artículos fundamentales por lo que respecta a las sanciones y a la verificación, nos referimos a los preceptos 22, 31 y 32 los cuales indican lo siguiente:

"Art. 22.- Son causas de cancelación de la inscripción en el Registro:"

"I. La expulsión del sistema;"

"II. La falta de cumplimiento al objeto social en el caso de las asociaciones o el comprobado abandono de la actividad deportiva, en el caso de personas físicas;"

"III. El uso indebido de las funciones o prerrogativas inherentes a los organismos deportivos, y"

"IV. El impedimento reiterado a otros deportistas a usar instalaciones deportivas de libre acceso".

Este numeral establece como sanción la cancelación del registro a las asociaciones deportivas que incumplan las obligaciones derivadas del otorgamiento del mismo, el cual se otorga en forma gratuita y da derecho a estas al uso y disfrute de las instalaciones deportivas, a fin de realizar el objeto de la ley, que consiste en la integración y el desarrollo de los individuos a la sociedad por medio del deporte.

El artículo 31, por su parte indica lo siguiente:

"Art. 31.- La imposición de sanciones por el incumplimiento del presente Reglamento, se ajustará a lo siguiente:"

"I. En el ámbito delegacional, corresponde a las Subdelegaciones de Desarrollo Social:"

"a). Imponer amonestaciones cuando exista infracción a las disposiciones que regulan programas, acciones o instalaciones deportivas a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, y ..."

Debemos señalar que dentro de las obligaciones de las asociaciones, no sólo se contempla el desarrollo de las actividades deportivas, sino también crear una cultura del deporte entre la sociedad, como medio para enfatizar su conocimiento y su valor dentro de esta. Por ello el artículo 29 nos establece que: "La Dirección establecerá un programa para promover la cultura del deporte, a fin de divulgar la información y valores vinculados a la misma, con especial atención en la conservación de la salud, la integración individual y familiar, el uso racional del tiempo libre, el respeto a la participación social y a la dignidad de la vida".

### **Materia: Discapitados.**

#### **Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.**

El presente ordenamiento legal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1995, y reconoce el derecho de las personas con discapacidad de ser integrados en las decisiones y actividades de sus comunidades, rompiendo de esta

forma el absurdo de la segregación o señalamiento que desgraciadamente algunos sectores arcaicos de nuestra sociedad se esfuerzan en mantener.

Otro esfuerzo de concientizar a la sociedad lo representa muy dignamente la campaña pro personas con discapacidad que algunos medios de comunicación masiva como el radio, los gráficos y la televisión han realizado al respecto con resultados muy aplaudibles, pues afortunadamente se nota el incipiente desarrollo de una cultura que reconozca los derechos de los discapacitados, tal es el objeto de esta ley.

Conforme a los principios de la ley, el concepto o definición que esta aporta acerca de personas discapacitadas, se define en su artículo:

“Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por :”

“ I.- Personas con discapacidad.- Todo ser humano que padece temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, mentales o sensoriales que le impide realizar una actividad normal;”

“IX.- Organizaciones de Discapacitados.- Todas aquellas figuras asociativas reconocidas legalmente que se han constituido para salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad y que buscan facilitar la participación de los discapacitados en las decisiones relacionadas con el diseño, la instrumentación y evaluación de programas de asistencia y promoción social”.

Afortunadamente las funciones que realizan en la actualidad los Comités pro personas con discapacidad en las Delegaciones es otro esfuerzo de lograr ese ansiado objetivo que es la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de sus derechos, estos Comités son una herencia de la última administración del PRI, pues fueron constituidos antes del cambio de gobierno del Distrito Federal, que afortunadamente, al margen de la política se mantienen intactos en sus funciones para beneficio de aquellos para los que fueron creados.

El artículo 17 ordena que en los auditorios, cines, teatros, salas de conciertos y de conferencias, centros recreativos, deportivos y en general cualquier recinto en que se presenten espectáculos públicos, los administradores u organizadores deberán establecer adecuadamente espacios reservados para personas con discapacidad que no puedan ocupar las butacas o asientos ordinarios, de conformidad con la legislación aplicable.

Desafortunadamente hasta el presente momento el sustentante no conoce algún establecimiento de este tipo que ya haya adoptado el estricto cumplimiento de este artículo tan importante, pues hasta las salas cinematográficas desobedecen flagrantemente esta disposición, a riesgo de considerarnos como fascista, es recomendable realizar con mayor energía las visitas de verificación en este aspecto, pues si los pequeños sitios públicos donde se celebran espectáculos no lo hacen, ¿qué podemos esperar de recintos diseñados para aforos de 1,000 espectadores hasta 115,000 en caso de que durante algún evento se produzca una emergencia? Obviamente los resultados serían desastrosos, sobre todo para las personas que sufren algún tipo de disminución en cualquiera de sus facultades.

El artículo 30 establece las infracciones y las sanciones por las violaciones que se cometan en contra de lo establecido por la presente Ley y su Reglamento, mismo que es conveniente aclarar, lamentablemente todavía no ha sido expedido, pese a ordenar el Artículo Tercero Transitorio, que esto realizarse deberá dentro de los ciento veinte días siguientes a la fecha en que la ley entre en vigor:

“Artículo 30.- Para los efectos de la presente Ley, la Administración Pública del Distrito Federal aplicará a petición de parte o de oficio, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales, las siguientes sanciones:”

“I.- Multa equivalente de 10 a 50 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a quienes ocupen indebidamente los espacios de estacionamientos preferencial, o bien obstruyan las rampas o accesos para personas con discapacidad;”

“II.- Multa equivalente de 30 a 50 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los prestadores en cualquier modalidad del servicio de transporte público que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio;”

“III.- Multa equivalente de 180 a 240 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los empresarios, administradores y organizadores de espectáculos públicos que omitan o ubiquen discriminatoriamente los espacios reservados, así como las facilidades de acceso, para personas con discapacidad.”

“ En caso de incurrir tres ocasiones en la misma falta, se procederá a la clausura temporal del local por cinco días, y...”. De lo expuesto en el párrafo tercero es claro que una clausura de cinco días, por cometer esta infracción no representa una medida lo suficientemente fuerte, a efecto de obligar al administrador, empresario u organizador al cumplimiento de la disposición transcrita, por lo que es necesario aumentar la sanción.

Por último, el artículo 32 establece que “Contra las resoluciones en las que se impongan las sanciones contenidas en esta Ley procederá el recurso de inconformidad.”

### **Materia: Agua y drenaje.**

#### **Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.**

El servicio de agua y drenaje de una ciudad, representa junto con el de salud, limpia y el de alumbrado público, el servicio público por excelencia, por ello es de considerar conveniente hablar un poco acerca del servicio público. Nava Negrete<sup>83</sup> indica que el servicio público ocupa el corazón de la actividad administrativa y distingue tres etapas de este, en la primera el servicio público se concibe como actividad única de la administración pública y del Estado. En la segunda etapa se acepta por los autores y la realidad administrativa que no toda la actividad administrativa es servicio público, puesto que realiza otro tipo de actividades que no revisten ese carácter. En la tercera etapa, el autor citado comenta que al término de la Segunda Guerra Mundial el concepto de servicio público entró en una verdadera crisis que presentaba las siguientes características:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares.
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o por los particulares.
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial).
- d) Su régimen jurídico es el derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.

Apegándose al concepto de Maurice Hauriou, Nava Negrete lo define como “un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”.<sup>84</sup>

Durante el desarrollo de sus disposiciones se mencionan conceptos y definiciones que son necesarias de transcribir, toda vez que representan los conceptos básicos del reglamento y se mencionarán en el desarrollo del presente ordenamiento, que son los siguientes:

<sup>83</sup> Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. pp. 328 y ss.

<sup>84</sup> Ob. cit. p. 334.

“Artículo 3º. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:”

“ IV. Agua potable, aquella cuya ingestión no cause efectos nocivos a la salud;”

“ V. Agua residual, el líquido de composición variada, resultante de cualquier uso primario del agua por el que haya sufrido degradación original;”

“ X. Alcantarillado, la red o sistema de conductos y dispositivos para recolectar y conducir las aguas residuales y pluviales al desagüe o drenaje;”

“ XXXIII. Drenaje, sistema de caños o tubos de diversos diámetros para el desagüe de desechos y aguas que capta la red de alcantarillado en el Distrito Federal;”

“ LXIX. Toma, conexión a la red secundaria para dar servicio de agua al usuario;”.

A los responsables de las infracciones que resulten del levantamiento de actas de visitas de verificación, se les sancionará con multa o clausura, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 133 a 145 del presente ordenamiento, en los siguientes términos:

El numeral 138 establece una sanción de multa de 3 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien infrinja lo dispuesto en el artículo 34, que es la obligación de que los tanques de almacenamiento de agua potable, tinacos y cisternas tengan sus tapas correspondientes, a fin de evitar su contaminación, así como la obligación de limpiarlos periódicamente.

Contra las resoluciones y actos administrativos emitidos por las autoridades del Departamento procede la impugnación por parte del particular, mediante la interposición del recurso de inconformidad, cuyo objeto es que se modifique, confirme o revoque por la autoridad la resolución impugnada.

### **Materia: Establecimientos Mercantiles.**

#### **Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.**

El numeral 2 establece que sus objetivos son determinar mecanismos claros para facilitar la apertura de establecimientos mercantiles y regular su funcionamiento. El

artículo 3 nos aporta conceptos fundamentales que se mencionan en el desarrollo de la presente ley y de los cuales estos son los fundamentales:

“II.- Autorización: El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar por una sola ocasión o periodo determinado, alguno de los giros que requieren licencia de funcionamiento;”

“III.- Declaración de apertura: La manifestación que deberán hacer las personas físicas o morales ante la Delegación, con motivo del inicio de actividades de alguno de los establecimientos mercantiles que no requieren licencia de funcionamiento;”

“IV.- Delegación: Las Delegaciones del Distrito Federal dentro de cuya demarcación se encuentre el establecimiento mercantil;”

“V.- Establecimiento mercantil: El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades a la intermediación, compraventa, alquiler, o prestación de bienes o servicios, en forma permanente;”

“VI.- Giro complementario: La actividad o actividades compatibles al giro principal, que se desarrollen en un establecimiento mercantil con el objeto de prestar un servicio integral;”

“VII.- Giro mercantil: La actividad o actividades que se registren o autoricen para desarrollarse en los establecimientos mercantiles;”

“X.- Licencia de funcionamiento: El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda desarrollar en un establecimiento mercantil, alguno de los giros mercantiles cuyo funcionamiento lo requiera;”

“XIII.- Titulares: Las personas físicas o morales que obtengan licencia de funcionamiento o autorización, y las que presenten su declaración de apertura; así como aquellas que con el carácter de dependiente, gerente, administrador, representante u otro similar, sean responsables de la operación y funcionamiento de algún establecimiento mercantil;”

“XIV.- Traspaso: La transmisión que el Titular de una Licencia de funcionamiento haga de los derechos consignados a su favor en la misma a otra persona física o moral, siempre y cuando no se modifique la ubicación del establecimiento y giro mercantil que la misma ampare;”

“XVI.- Ventanilla única: Las ventanillas únicas instaladas en las delegaciones”.

Las obligaciones o el incurrir en los supuestos mencionados en el artículo 78 de la ley, se sancionarán con el equivalente de 3 a 70 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y se enumeran de la siguiente manera.

“Art. 10.- El titular tiene las siguientes obligaciones:”

“IV.- Vigilar que toda la información, publicidad, advertencias, instrucciones, y en general comunicados al público, estén escritos en español, independientemente de que se desee hacer en otros idiomas;”

“XVI.- Dar aviso por escrito a la Delegación de la suspensión o cese de actividades del establecimiento mercantil, indicando la causa que la motive, así como el tiempo probable que dure dicha suspensión;”

“Art. 32.- En los establecimientos mercantiles que presten el servicio de alojamiento, se deberán cumplir las siguientes disposiciones:”

“III.- Llevar el control de llegadas y salidas de huéspedes, con anotación en libros, tarjetas de registro o sistema computarizado, en los que incluya nombres, ocupación, origen, procedencia y lugar de residencia;”

El artículo 79 establece sanciones que van de un equivalente de 70 a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al incumplimiento de las siguientes obligaciones o incurrir en los supuestos de las prohibiciones señaladas en los siguientes numerales, con sus respectivas fracciones.

“Art. 10.- El titular tiene las siguientes obligaciones:”

“III.- Exhibir en un lugar visible al público y con caracteres legibles la lista de precios que corresponda a los bienes y servicios que se proporcionen, y el horario en el que se prestarán los servicios ofrecidos;”

“XVIII.- Vigilar que se conserve el orden y seguridad de los asistentes y de los empleados dentro del establecimiento mercantil, así como coadyuvar a que con su funcionamiento no se altere el orden público en las zonas inmediatas al mismo;”

“XIX.- Dar aviso a las autoridades competentes en caso de que se altere el orden y la seguridad;”

“Art. 29.- Cuando en algún establecimiento mercantil con Licencia de funcionamiento para expender bebidas alcohólicas al copeo se autorice su venta sin necesidad de consumir alimentos, el servicio se deberá prestar en una o más áreas delimitadas mediante desniveles, muros, cancelos o mamparas, construidos de tal forma que se eviten molestias a los demás concurrentes”.



“Art.32.- En los establecimientos mercantiles que presten el servicio de alojamiento, se deberán cumplir las siguientes disposiciones:”

“II. Exhibir en lugar visible para el público y con caracteres legibles, la tarifa de hospedaje, horario de vencimiento de los cuartos y la tarifa de los giros complementarios autorizados y el aviso de que cuenta con caja de seguridad para la guarda de valores;”

“V.- Solicitar en caso de urgencia, los servicios médicos para la atención de los huéspedes e informar a la autoridad sanitaria cuando se trate de enfermedades contagiosas;”

“Art. 34.- Las áreas de vestidores para el servicio de baño colectivo deberán estar por separado para hombres y mujeres y atendidos por empleados del mismo sexo”.

“Art. 40.- Los titulares de los establecimientos mercantiles a que se refiere la fracción VIII del artículo 16 (presentación permanente de eventos artísticos, deportivos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos, etc.), deberán informar a la Delegación correspondiente, el programa que pretendan presentar, con indicación de las fechas, horarios y precios del boleto de acceso.”

“Para la presentación de los eventos propios de los establecimientos mercantiles de acuerdo con su Licencia de funcionamiento, no se requerirá autorización de la Delegación, sino que bastará con la notificación que se haga al remitir el programa a que se refiere el párrafo anterior”.

“Art. 48.- los titulares que hubieran presentado Declaración de apertura, tendrán la obligación de notificar a la Delegación dentro del término de 10 días hábiles, cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:”

“I. Traspaso del establecimiento mercantil de que se trate;”

“II. Modificación del domicilio del establecimiento mercantil, con motivo del cambio de nomenclatura del lugar en que se ubique; y ”

“III. Cambio de giro mercantil a que se dedica”.

El siguiente capítulo de sanciones es el mas severo en lo que se refiere a las penas pecuniarias, dado a que el artículo 80 establece que se sancionará con el equivalente de 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien incumpla las siguientes obligaciones o incurra en estas prohibiciones:

- Es obligación del titular el destinar exclusivamente el local para el giro o giros a que se refiere la Licencia de funcionamiento, la autorización o conforme a las manifestaciones vertidas en la Declaración de apertura. **(Art. 10, fracción I).**
- También es obligación del titular tener a la vista la Licencia de funcionamiento o la Autorización otorgadas, o el aviso de Declaración de apertura en la que conste su acuse de recibo. **(Art. 10, fracción II).**
- Obligación del titular de permitir el acceso al establecimiento mercantil del personal autorizado por la Delegación para realizar las funciones de verificación que establece la Ley y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. **(Art. 10, fracción V).**
- Así mismo también el titular está obligado a cumplir las restricciones al horario o suspensiones de actividades que fije la Secretaría de Gobierno en fechas y horas determinadas. **(Art. 10, fracción VII).**
- El titular deberá abstenerse de utilizar la vía pública para la prestación de los servicios o la realización de las actividades propias del giro. **(Art. 10, fracción IX).**
- Debe prohibir en el interior del establecimiento mercantil las conductas que tiendan a alentar, favorecer o tolerar la prostitución o drogadicción, y en general todas aquellas que puedan constituir un delito o infracción. **(Art. 10, fracción XII).**
- Contar con estacionamiento, si así lo dispone la normatividad en materia de Protección Civil, si el estacionamiento se encuentra fuera de la misma edificación los titulares deberán contar con acomodadores, este servicio será operado por personal del establecimiento mercantil o por alguna empresa independiente. Los acomodadores deberán contar con licencia de manejo vigente y uniforme que los distinga. Así mismo, se debe contratar un seguro para autos contra robo y que cubra cualquier daño que pueda sufrir el vehículo, además se debe proporcionar un volante o cupón de recepción del vehículo. **(Art. 11).**
- Se debe revalidar la Licencia de funcionamiento cada año en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, presentando anualmente el aviso a la Delegación, acompañada de los siguientes documentos:
  - a) copia simple de la licencia de funcionamiento;
  - b) manifestación bajo protesta de decir verdad de que no han variado las condiciones en que se otorgó la Licencia de funcionamiento originalmente; y
  - c) el comprobante de pago de derechos que establezca el Código Financiero del Distrito Federal. **(Art. 23 ).**
  
- **El artículo 33, fracciones I, y VI,** establece la obligación para los titulares de la licencia de los establecimientos que ejerzan el giro de baños públicos y masajes, de

prohibir las conductas que favorezcan la prostitución, y tener a la vista del público recomendaciones para el uso racional del agua.

- **El artículo 37**, establece la obligación para los titulares de los establecimientos que prestan el servicio de billares de permitir el acceso de personas mayores de dieciséis años, cuando se encuentren acompañados de un mayor.
- **El artículo 39**, prohíbe en la vía pública, la presentación de eventos artísticos, culturales, musicales, deportivos y/o cinematográficos, de los mencionados en el artículo 16, fracción VIII, excepto que a juicio de la Delegación el evento revista especial interés social o se trate del resguardo de tradiciones, supuesto en el que la Delegación fijará las condiciones mínimas que se deberán cumplir para garantizar que no se altere el orden y la seguridad de los asistentes.
- **El artículo 42**, establece que todos los giros que no se encuentren contemplados en el artículo 16, solamente estarán obligados a contar con la Declaración de apertura correspondiente y no requerirán de Licencia de funcionamiento.
- **El artículo 43**, al igual que el anterior nos habla de los giros que no requieren de Licencia de funcionamiento pueden operar de forma inmediata acreditando el legal uso de suelo para las actividades que lleve a cabo. Los Titulares deberán presentar en la Delegación la Declaración de apertura correspondiente, a más tardar dentro de los quince días naturales siguientes al inicio de actividades.
- **El artículo 63**, contiene un mandato destinado a todos aquellos establecimientos mercantiles cuyo giro principal sea la presentación de eventos deportivos, como plazas de toros, lienzos charros, estadios, arenas de box y lucha libre y similares el cual consiste en que podrán contar con giro complementario de venta de cerveza en envase abierto, alimentos preparados, cafetería y dulcería. Sin embargo la venta de cerveza se realizará en envase de cartón, plástico o cualquier otro material similar, quedando expresamente prohibido su venta en envase de vidrio o metálico.

El numeral 82 indica en que supuestos se procederá por parte de la autoridad delegacional a la clausura de los establecimientos cuando estos no cuenten con Licencia de funcionamiento o Autorización; cuando se haya revocado la Licencia o Autorización; cuando no se cuente con el uso de suelo autorizado para la explotación del giro mercantil; por realizar actividades sin haber presentado la declaración de apertura; cuando se impida la verificación administrativa efectuada por el personal autorizado por la Delegación; cuando no se acate el horario autorizado para el giro mercantil; por realizar actividades diferentes a las declaradas en la Licencia de funcionamiento; cuando se expendan bebidas alcohólicas a los menores de edad;

cuando se realicen actos o conductas que promuevan, favorezcan, o toleren la prostitución o drogadicción infantil y cuando utilicen a menores en espectáculos de exhibicionismo corporal, lascivos o sexuales, en estos casos la clausura será definitiva<sup>85</sup>;

Como último punto de estudio en la presente ley, el artículo 103 establece que los Titulares afectados por las resoluciones y actos de las autoridades podrán a su elección interponer el recurso de inconformidad o el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De lo analizado en las páginas anteriores es notoria la importancia que tiene la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, pues es claro que es el ordenamiento local, que establece el mayor número de obligaciones para observar por los titulares de las licencias de funcionamiento y por ende la que contempla un mayor número de infracciones administrativas. Sin embargo es una ley flexible para los titulares de los establecimientos mercantiles con clave de giro 931011 y 931020, los cuales consisten en Servicio de restaurantes y fondas (incluye exclusivamente el servicio de restaurantes-bar y de establecimientos mercantiles en los que se expendan alimentos preparados acompañados de bebidas alcohólicas con una graduación mayor a 14° G. L.) y Servicio de cabarets y centros nocturnos.

La anterior afirmación está sustentada en el hecho de que establecimientos mercantiles con estos números de giro gozan de una prerrogativa que les otorga la ley, la cual consiste en que al amparo de este tipo de licencia de funcionamiento, muchos de estos aparentan ser restaurantes, cuando la realidad es que se trata de establecimientos en donde se producen conductas tendientes a promover la prostitución o se realizan actos de exhibicionismo corporal (conforme al lenguaje de la fracción IX del artículo 82 de la ley), lo que los convierte en verdaderos "Giros negros".

Estamos de acuerdo en que estos establecimientos promueven la prostitución entre otro tipo de actividades, pero no podemos dejar de lado que la sociedad, y decimos la sociedad porque no se trata de algo que incumba exclusivamente a la autoridad en aras del bien común, debe de afrontarlo como un problema social, porque si se

---

<sup>85</sup> Esta fracción corresponde al número IX del actual artículo 82, la cual fue adicionada mediante reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 11 de febrero de 1999, previo dictamen de aprobación el día 10 de noviembre de 1998, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

implementan acciones más severas en contra de estos establecimientos, todos aquellos que tienen este tipo de licencia de funcionamiento estarían condenados irremediablemente a la clausura, y si esta se materializa, el resultado social se traduce en desempleo, aumento de inseguridad pública y mayor prostitución en la vía pública.

Claro es, que lo ideal es que estos vicios sociales no existan, que todos aspiremos a ese bien común que implica igualdad de oportunidades, pero mientras continuemos luchando por ese ideal, existen problemas como el presente que requieren solución.

Quizá sería un consenso permitir este tipo de actividades elevando la categoría en las licencias de funcionamiento a una única, que sería la de Cabaret XXX, a manera de analogía a lo establecido por la Ley Federal de Cinematografía al catalogar las cintas que contienen escenas de sexo explícito y lenguaje agresivo, y que no dañaría a los demás Centros Nocturnos dedicados a salones de baile y de variedades.

### **Materia: Estacionamientos Públicos. Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.**

De conformidad a sus disposiciones tenemos que los estacionamientos públicos se dividen en dos tipos, a saber:

- a) Privados. Como tales se entienden las áreas destinadas a este fin en todo tipo de unidades habitacionales, así como las dedicadas a cubrir las necesidades propias y las que se generen con motivo de las actividades de instituciones o empresas, siempre que el servicio otorgado sea gratuito. Estos estacionamientos no estarán sujetos a este ordenamiento.
- b) Públicos. Se consideran de este tipo, los locales destinados en forma principal a la prestación al público del servicio de recepción, guarda protección y devolución de vehículos, a cambio del pago de la tarifa autorizada.

Por cuanto respecta a las categorías de infracciones, el numeral 31, establece las sanciones y las enumera en una tabla para quedar de la siguiente forma. "Las sanciones que se impongan a los propietarios o administradores de estacionamiento que contravengan las disposiciones del presente reglamento se calcularán multiplicando el

número o rango de cajones por la tarifa autorizada y el resultado que se obtenga, a su vez, por un tiempo de servicio de ocho, dieciséis o veinticuatro horas, de acuerdo con la siguiente tabla:

| <b>FALTA</b>   | <b>8 HS</b> | <b>16 HS</b> | <b>24 HS</b> |
|--|-------------|--------------|--------------|
| Abstenerse de informar sobre la situación del propietario o administrador de estacionamientos. (a. 27).                                  | X           |              |              |
| Abstenerse de proporcionar la vigilancia necesaria. (a. 18, III).  | X           |              |              |
| Cambiar el giro del local sin comunicarlo a la Delegación o colocar el aviso al público. (a. 8).   |             | X            |              |
| Estacionar un número mayor de vehículos al autorizado o no colocar el anuncio respectivo cuando no haya cupo. (a.5, V; 18, X; y 21, II). |             | X            |              |
| No cobrar el servicio por fracciones de quince minutos, después de la primera hora. (a.15).  | X           |              |              |
| No cubrir a los usuarios los daños ocasionados a sus vehículos durante el tiempo de guarda. (a. 22 y 23)                                 |             | X            |              |
| No pagar los derechos por cualquiera de los conceptos señalados. (a.5, 26 y 27)  |             | X            |              |
| No respetar las tarifas autorizadas. (a. 10).  |             |              | X            |
| No tener a la vista la declaración de apertura. (a. 18, V).  | X           |              |              |
| Obstaculizar la labor del inspector en sus visitas o no contar con el libro respectivo.  | X           |              |              |
| Omitir el registro del personal y de quienes prestan servicios complementarios. (a. 18, XII).  | X           |              |              |
| Omitir la entrega del boleto. (a. 18, VIII).   | X           |              |              |
| Operar si haber presentado debidamente requisitada la declaración de apertura. (a. 15).  |             | X            |              |
| Que el personal se encuentre ebrio o intoxicado. (a. 21, III).   |             | X            |              |
| Que el piso del estacionamiento no esté cubierto, nivelado o no cuente con la infraestructura de drenaje. (a.17).                        | X           |              |              |
| Rehusarse a expedir el comprobante de pago. (a. 18, IX).   |             | X            |              |
| Reparar los daños de los vehículos fuera del plazo o sin satisfacción del usuario. (a. 23).  |             | X            |              |
| Sacar los vehículos dados en custodia. (a.21, IV)  |             |              | X            |

Tenemos así que para la imposición de la sanción económica, por ejemplo, en el supuesto del artículo 18, fracción VIII, (omitir la entrega del boleto), en un estacionamiento de 50 cajones, con un costo de \$9.00 la hora, como tarifa autorizada, se multiplicará por un tiempo de 16 horas, para quedar como sigue:

$$50 \times 9 \times 16 = 7200.$$

Donde el costo de la infracción para el propietario o administrador será de \$7,200.00/100 M. N., por incurrir en el supuesto establecido en el artículo 18, fracción VIII del presente ordenamiento. Sin embargo los abusos que cometen los propietarios, administradores y encargados de este tipo de establecimientos ha gozado por parte de las autoridades delegacionales de una completa y absoluta indiferencia, a tal grado que a finales de 1998, la Procuraduría Federal del Consumidor puso en marcha un operativo de verificación de tarifas cuyo resultado arrojó la clausura de numerosos de estos estacionamientos.

Y estos cobros irregulares, no solo se realizan en los pequeños estacionamientos, sino también en los de las cadenas o tiendas de autoservicio, donde el cobro excesivo a los consumidores es común. Afortunadamente algunas cadenas cuentan con la facilidad al particular de sellar el boleto de estacionamiento, con lo cual el servicio es gratuito, o en caso de cobrar se le obsequia al cliente determinado tiempo.

Contra las sanciones que la Delegación haya impuesto por el incumplimiento a las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, procede el recurso de revocación conforme a los artículos 34 al 37.

También tenemos que el reglamento nos indica la existencia del recurso de inconformidad en contra de los demás actos administrativos que en materia de estacionamientos públicos realice el Departamento (actualmente Gobierno) del Distrito Federal.

### **Materia: Construcciones y Edificaciones. Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.**

Continuando con el listado de materias sujetas a verificación administrativa, contenidas en el artículo 1° del Reglamento de Verificación Administrativa para el

Distrito Federal, ahora corresponde el turno de estudio al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de agosto de 1993. "Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de este Reglamento y demás disposiciones aplicables".

El artículo 2º establece lo que según el propio reglamento se entenderá por:

"I. Departamento, al Departamento del Distrito Federal;"

"II. Ley, a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;"

"IV. Reglamento, al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal;"

"VI. Predio, al terreno sin construcción;"

"VII. Edificación, a las construcciones sobre un predio;"

"VIII. Inmueble, al terreno y construcciones que en él se encuentran;"

"Art. 29.- El alineamiento oficial es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, determinada en los planos y proyectos debidamente aprobados. El alineamiento contendrá las afectaciones y las restricciones de carácter urbano que señale el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal."

"Art. 54.- La licencia de construcción es el documento que expide la Delegación por medio del cual se autoriza, según el caso, a construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación, o a realizar obras de construcción, reparación o mantenimiento de las instalaciones subterráneas a que se refiere el artículo 19. La licencia de construcción incluirá el permiso sanitario de conformidad de la Ley de Salud para el Distrito Federal."

Los diferentes objetos a verificar, cuyo incumplimiento acarreará las infracciones a lo dispuesto en este ordenamiento, se encuentran contenidas en los artículos 338, 339, 340, 341, 342, y 343 del reglamento en la siguiente forma:

El artículo 338 menciona que en el supuesto de que el propietario o poseedor de un predio o edificación no cumpla con las órdenes contenidas en este reglamento, el



Departamento, estará facultado previo dictamen a efectuar con cargo al propietario o poseedor las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos:

"I. Cuando un predio o edificación se utilice total o parcialmente para algún uso diferente al autorizado."

"II. Como medida de seguridad en caso de peligro grave o inminente;"

"III. Cuando el propietario o poseedor de una construcción señalada como peligrosa no cumpla con lo dispuesto en los artículos 323 y 325 (realizar reparaciones, obras o demoliciones en alguna edificación, estructura, instalación o yacimiento pétreo;"

"IV. Cuando se invada la vía pública con una construcción, y"

"V. Cuando no se respeten las afectaciones y las restricciones físicas y de uso impuestas a los predios en la Constancia de Uso de Suelo, Alineamiento y Número Oficial."

El artículo 339 se refiere a la suspensión o clausura de las obras en ejecución o yacimientos en explotación, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias de que trata el Capítulo presente, en los siguientes casos:

"I. Cuando previo dictamen técnico ordenado por el Departamento, se declare en peligro inminente la estabilidad o seguridad de la construcción o yacimiento;"

"II. Cuando la ejecución de una obra, demolición, explotación de yacimiento se realice sin las debidas precauciones y ponga en peligro la vida o la integridad física de las personas o pueda causar daños a bienes del Departamento;"

"VI. Cuando se obstaculice reiteradamente o se impida en alguna forma el cumplimiento de las funciones de inspección o supervisión reglamentaria del personal autorizado;"

"VIII. Cuando la obra o la explotación de un yacimiento se ejecute sin licencia;"

"IX. Cuando la licencia de construcción o de explotación de un yacimiento sea revocada o haya terminado su vigencia;"

"X. Cuando la obra o explotación de un yacimiento se ejecute sin la vigilancia del Director Responsable de Obra o los Corresponsables;"

"XI. Cuando se usen explosivos sin los permisos correspondientes."

Igual sanción se aplicará en contra del Director Responsable de la Obra, al Corresponsable, al propietario o poseedor, al Titular, al Perito Responsable, cuando no de aviso de la terminación de las obras dentro del plazo señalado en las licencias correspondientes y con multa de mil setecientos a tres mil quinientos pesos cuando:

a) Cuando en una obra o instalación no se respeten las provisiones contra incendio que establece el reglamento;

- b) Cuando para obtener la expedición de una licencia o durante la ejecución o uso de la edificación se haya hecho uso de documentos falsos;

El artículo 343 indica que se sancionará al Director Responsable de la Obra, al Corresponsable, al propietario o poseedor, al Titular, al Perito Responsable, en su caso, con multa equivalente hasta el diez por ciento del valor del inmueble, de acuerdo al avalúo correspondiente que expida alguna institución bancaria, en los siguientes casos:

- I ) Cuando se estén realizando obras o instalaciones sin haber obtenido previamente la licencia respectiva de acuerdo con lo establecido en este Reglamento;
- II ) Cuando se hubieren violado los estados de suspensión o clausura de la obra o yacimiento, y
- III ) Cuando se hubieran realizado obras o instalaciones sin contar con la licencia correspondiente, y las mismas no estuvieran regularizadas.

Los numerales 348 al 353, establecen como medio de defensa del particular en contra de diversos actos de la autoridad, el recurso de inconformidad, el cual es procedente en los siguientes supuestos:

- I. La negativa de otorgamiento de la Constancia de uso de Suelo, Alineamiento y Número Oficial;
- II. La negativa de otorgamiento de la Licencia de Construcción de cualquier tipo;
- III. La negativa de otorgamiento de las constancias de zonificación de uso del suelo;
- IV. La cancelación o revocación de licencias, la suspensión o clausura de obras o yacimientos, y
- V. Las órdenes de demolición, reparación o desocupación.

### **Materia: Anuncios.**

#### **Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.**

El numeral 2 nos aporta conceptos que se utilizarán en el desarrollo del presente ordenamiento, como son los siguientes ejemplos, contenidos en estas fracciones:

"VII.- Licencia, la autorización expedida por la Delegación correspondiente, o por la Coordinación, en sus respectivos ámbitos de competencia para la fijación, instalación, colocación, ampliación o modificación de anuncios permanentes;"

"VIII.- Permiso, la autorización expedida por la Delegación correspondiente, o por la Coordinación, en sus respectivos ámbitos de competencia para la fijación, instalación o colocación de anuncios transitorios, y"

"IX.- Anuncio, todo medio de comunicación que indique, señale, exprese, muestre o difunda al público cualquier mensaje relacionado con la producción y venta de bienes, con la prestación de servicios y con el ejercicio lícito de actividades profesionales, políticas, cívicas, culturales, industriales, mercantiles o técnicas."

Se considerará como parte integrante del anuncio, la estructura, construcción o edificación en donde se fije, instale o coloque el mensaje a que se refiere el párrafo anterior.

El catálogo o listado de infracciones que nos enumera el reglamento lo contienen los numerales 73 al 79. Las sanciones administrativas que establece el propio reglamento pueden consistir en las siguientes, de conformidad al artículo 74:

- I.- Multa que podrá ser de hasta por el importe de mil días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;
- II.- El retiro del anuncio, y
- III.- La revocación de la licencia o permiso.

El artículo 76, fracción I, establece multa equivalente de 30 a 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal las siguientes infracciones:

| Artículo.         | Infracción.   |
|-------------------|---|
| 31, fracción III. | Obligación del Director Responsable de obra de dar aviso a las autoridades correspondientes, de la terminación de los trabajos relativos al anuncio; así como de las obras de conservación o mantenimiento que se realicen en los mismos.   |
| 49, fracción VI.  | Prohibición de fijar, instalar, o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase o material, en las fachadas de colindancia de cualquier edificación, salvo lo dispuesto por el artículo 39 del reglamento (en los muros laterales de las edificaciones se podrá permitir la pintura de anuncios no comerciales, sin son estéticos o decorativos). |
| 54, fracción III. | Dar aviso de terminación de los trabajos correspondientes dentro de los diez días naturales siguientes al día en que hubiesen concluido.  |

El artículo 76, fracción II, establece multa equivalente de 100 a 250 días de salario mínimo general vigente al cometerse los supuestos de infracción siguientes:

| Artículo        | Infracción.  |
|-----------------|--|
| 37              | El texto y contenido de los anuncios en los puestos o casetas, fijos o semifijos, instalados en la vía pública deberán relacionarse con los productos que en ellos se expendan y no sus dimensiones no excederán del 20% de la envolvente o superficie total.  |
| 46              | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material en postes, pedestales, plataformas, si están sobre la banqueta, arroyo o camellones de la vía pública, con excepción de lo dispuesto por el artículo 38 (uso de mantas, banderolas o caballetes así como adornos colgantes, pendientes o adosados a los postes).  |
| 49, fracción V  | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material en los casos en que obstruyan la visibilidad de las placas de nomenclatura de las calles, o de cualquier otro tipo de señalamiento oficial.   |
| 49, fracción IX | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material en los elementos de fachada tales como ventanas, puertas, muros de vidrio o plástico, que den iluminación natural al interior de los edificios y que sean visibles desde la vía pública, con excepción de lo dispuesto por el artículo 50 fracción III; (anuncios hechos con materiales ligeros colocados en el interior de un edificio, visibles desde la vía pública a través de vitrinas). |

Dentro del propio artículo 76, ahora en la fracción III, se encuentran las infracciones en las cuales se aplicarán multas equivalentes de 250 a 750 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y que son los siguientes casos:

| Artículo | Infracción  |
|----------|---|
| 8        | Obligación de redactar el texto de los anuncios en español con sujeción a las reglas de la gramática, no pudiendo emplearse palabras de otro idioma, salvo que se trate de dialectos nacionales o de nombres propios de productos, marcas o nombres comerciales propios de productos en lengua extranjera, registrados en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. |
| 11       | Prohibición de semejanza de los anuncios con los signos e indicaciones que regulen el tránsito, ni que contengan superficies reflectoras parecidas a las que usan en sus señalamientos la Secretaría de Seguridad Pública, la Coordinación u otras dependencias oficiales.  |
| 35       | Observar en los anuncios de azotea las siguientes normas: I).- En   |

|                  |  |  |
|------------------|--|--|
|                  |  | ningún caso la altura será superior a 10 metros incluyendo estructura y elementos de iluminación; II).- los elementos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 20 del presente reglamento, serán cubiertos con los materiales ligeros que especifique el Manual con el objeto de que la estructura no sea visible desde la vía pública, estos son base, estructura de soporte y elementos de sujeción o fijación. |
| 49, fracción XIV |  | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material colgantes de las marquesinas.   |
| 49, fracción XV  |  | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material en saliente, en el interior de portales públicos.   |
| 49, fracción XVI |  | Prohibición de instalar, fijar o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase de material en cualquier sitio si contiene las expresiones "Alto", "Peligro", "Crucero", "deténgase", o cualquiera que se identifique con prevenciones o señales de tránsito o para las vías públicas.  |
| 55               |  | Que una vez que ha expirado el plazo de la licencia y el de la prórroga de aquella, el anuncio no sea retirado por su titular dentro del plazo de quince días hábiles. En caso de que no lo hagan las personas físicas o morales responsables, la autoridad ordenará el retiro a costa de ellas.   |

Por último, la fracción IV del mismo artículo 76 establece las multas mas elevadas, puesto que establece un equivalente de 500 a 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, para el caso de que se incurra en los siguientes supuestos de infracción.

| Artículo | Infracción.   |
|----------|---|
| 5        | Durante las campañas electorales no sujetarse a lo dispuesto por la ley o disposiciones electorales, así como a los convenios que celebre la Comisión Electoral del Distrito Federal.   |
| 7        | Colocar, fijar o instalar por parte de una persona física o moral, pública o privada, anuncios regulados por este ordenamiento sin obtener la licencia o permiso correspondiente. No se otorgará el permiso o licencia cuando el contenido del anuncio hagan referencia con imágenes o figuras que inciten a la violencia, sean contrarias a la moral, promuevan la discriminación de raza o condición social, o se encuentren redactados en idioma diferente al español. |

Por último punto de análisis el mismo numeral en su segundo párrafo de la misma fracción IV, ordena los casos en los que además de las sanciones mencionadas en todas

las tablas anteriores se procederá al retiro del anuncio o su supresión en los siguientes casos:

| Artículo. | Infracción.   |
|-----------|---|
| 7         | Colocar, fijar o instalar por parte de una persona física o moral, pública o privada, anuncios regulados por este ordenamiento sin obtener la licencia o permiso correspondiente. No se otorgará el permiso o licencia cuando el contenido del anuncio hagan referencia con imágenes o figuras que inciten a la violencia, sean contrarias a la moral, promuevan la discriminación de raza o condición social, o se encuentren redactados en idioma diferente al español. |

También el artículo 77 establece la obligación a los propietarios o poseedores de inmuebles de abstenerse de permitir la instalación de anuncios en los predios de su propiedad de su propiedad o posesión sin contar con la licencia o permiso respectivos, indicando una multa equivalente de 30 a 750 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Contra las resoluciones que dicten las autoridades administrativas en base al presente reglamento procederá el recurso de inconformidad, el cual se interpondrá ante el superior jerárquico inmediato de la autoridad que lo haya dictado, en un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique o ejecute el acto de resolución correspondiente.

### **Materia: Desarrollo Urbano y Uso del Suelo.**

#### **Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.**

#### **Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.**

El artículo 1º indica que la presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto, de conformidad a sus fracciones I y II, "Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal" y "Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación ;".

Por lo que respecta al objetivo del desarrollo urbano, el artículo 2 nos indica que esta figura, así como el ordenamiento territorial del Distrito Federal tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

"I. La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana."

"X. La protección, la conservación, la restauración y la consolidación de la fisonomía propia e imagen urbana y de su patrimonio arqueológico, artístico y cultural; incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 fracción V de esta Ley." (Barrios, calles históricas o tópicas, sitios arqueológicos o históricos, sus entornos naturales, etcétera).

En este orden de ideas, el artículo 7, en sus numerosas fracciones nos aporta los conceptos que se irán desarrollando en el transcurso del presente ordenamiento legal, como son los siguientes:

"VIII.- Espacio Urbano: el volumen ubicado, determinado, condicionado y desarrollado sobre el suelo urbano. Es el ámbito donde existen edificaciones o que es susceptible de ser edificado."

"XIV.- Imagen Urbana: resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas, urbanísticas y socioeconómicas de una localidad, más las originadas por los ocupantes de ese ámbito físico- territorial, en el desarrollo de sus actividades habituales, en función de las pautas de conducta que los motiva. Tanto la forma y aspectos de la traza urbana, tipo de antigüedad de las construcciones así como las particularidades de barrios, calles, edificios, sectores y elementos históricos y artísticos de una localidad, son elementos entre otros, que dan una visión general o parcial de sus características."

"XVII.- Ley: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal."

"XVIII.- Ley General: la Ley General de Asentamientos Humanos."

"XXI.- Medidas de Seguridad: las encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, construcciones y obras, tanto públicas como privadas."

"XXXI.- Programa Delegacional: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal;"

"XXXVIII.- Riesgo: todo evento que de ocurrir puede poner en peligro la integridad o la vida de las personas, sus bienes o el ambiente;"

Las medidas de seguridad se encuentran en el numeral 76 y son la suspensión de trabajos y servicios, la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras, la desocupación o desalojo de los inmuebles, la demolición de construcciones, el retiro de las instalaciones y la prohibición de actos de utilización.

Ahora, por lo que respecta a las sanciones administrativas por violaciones o infracciones a esta ley, tenemos que el artículo 78 menciona las siguientes: la rescisión de los convenios, la suspensión de los trabajos, la clausura de la obra, la demolición de construcciones, la intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados, las multas y el arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa, correspondiendo a las delegaciones del Distrito Federal decretar e imponer las sanciones previstas en este artículo.

Es menester mencionar que el reglamento de la ley, adolece de la misma deficiencia, es decir no incluye un capítulo específico que regule la práctica de visitas de verificación, pues no subsana la irregularidad mencionada con antelación, al ser un cuerpo normativo que básicamente se dedica al estudio de las licencias de expedición y el procedimiento para otorgarlas, incluyendo sus requisitos.

Ahora por lo que comprende a la determinación de las licencias, las nuevas disposiciones no las mencionan, sin embargo es conveniente destacar que anterior a las reformas y adiciones, estas comprendían: uso del suelo, construcción en todas sus modalidades, fusión, subdivisión, retotificación, conjunto, condominio y explotación de minas, canteras y yacimientos pétreos, para la obtención de materiales para la construcción.

A continuación se incluye el presente cuadro a efecto de enlistar el precepto jurídico y la cuantía por la infracción, que establece la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

| Artículo        | Cuantía                       | Supuesto Jurídico que origina la sanción.   |
|-----------------|-------------------------------|---|
| 79, fracción I. | 5% al 10% del valor comercial | Ejecutar una obra o instalación sin licencia o con una licencia cuyo contenido viole los programas. |



|                   |   |   |
|-------------------|---|---|
|                   | de la obra o instalación.   | Sancionando al Promotor de la obra y al Director responsable.   |
| 79, fracción III. | 20 a 40 veces el salario mínimo (general vigente en el Distrito Federal). | A quienes no respeten las normas referentes al desarrollo urbano para las personas con discapacidad.  |
| 79, fracción IV.  | Del 3% al 6 % del valor comercial.  | Cuando de la contabilidad del infractor se desprenda que el beneficio que resulte de una infracción sea superior a la sanción que corresponda, ésta podrá incrementarse hasta el monto del beneficio obtenido. La Secretaría podrá solicitar la intervención de los órganos competentes para determinar dicha utilidad. |

En contra de las resoluciones que dicten las autoridades administrativas en materia de desarrollo urbano y uso del suelo, el artículo 84 de nuestra ley, establece el recurso de inconformidad, previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

### **Materia: Mercados. Reglamento de Mercados.**

Si como resultado de las anteriores reflexiones relativas a cada una de las materias sobre las cuales se desarrolla la verificación administrativa del Distrito Federal, hemos podido observar en la mayor de las veces, ambigüedad en los textos legales o reglamentarios o en su defecto, disposiciones en las que se comprueba que han sido superadas por una realidad, que como se mencionó en el primer capítulo de la presente, es completamente dinámica, justo es más que reconocer, mejor sería decir, urgir el comentario sobre el presente ordenamiento- el Reglamento de Mercados. Como primer comentario obligado, que inmediatamente salta a la vista es su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, el día 1º de junio de 1951, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Lic. Miguel Alemán Valdés.

Los conceptos fundamentales que se desarrollarán por el presente ordenamiento, los aporta el numeral 3, al considerar lo siguiente:

"I.- Mercados Públicos: el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal, donde ocurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad."

"III.- Comerciantes temporales: quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento, necesario para ejercer el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses en un sitio fijo y adecuado al tiempo autorizados."

"IV.- Comerciantes Ambulantes A: quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores."

También se consideran dentro de esta categoría los comerciantes que por sistema utilicen vehículo. Comerciantes Ambulantes B: a las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior. El artículo 5, establece la facultad sancionadora de la Tesorería del Distrito Federal, mas no así la facultad verificadora o de inspección.

Los objetos a verificar por el presente reglamento, es decir las obligaciones a que los comerciantes están obligados, se encuentran contenidas en diversos artículos del texto reglamentario, los que a continuación se integran de la siguiente forma.

| Artículo. | Obligación.   |
|-----------|---|
| 4         | Venta de mercancías con precio oficial de acuerdo con el precio establecido.  |
| 7         | Obedecer el horario de funcionamiento para puestos permanentes con los siguientes horarios: diurna: 6 a las 22 horas; nocturna: de las 20 a las 6 horas del siguiente día; mixta: de las 15 a las 24 horas.<br>Una hora antes y una hora después tratándose de puestos instalados frente a edificios donde se efectúen espectáculos o diversiones públicas. |
| 9         | Sé prohíbe el comercio de alcohol y bebidas alcohólicas en puestos permanentes o temporales que funcionen en el interior o exterior de los mercados públicos.   |

|               |  |
|---------------|--|
| 15            | Los comerciantes que obtengan el empadronamiento necesario para ejercer el comercio están obligados a realizarlo en forma personal o por conducto de sus familiares, solo en casos justificados se les autorizará un periodo hasta de 90 días para que la actividad mercantil la realice otra persona.   |
| 21            | Los comerciantes de animales vivos que se expendan en los mercados o en la vía pública, están obligados a procurarles el menor sufrimiento posible, evitando todo acto de maltrato, por tanto queda prohibido que las aves o animales vivos sean transportados o colocados con la cabeza hacia abajo, con las patas amarradas o las alas cruzadas. |
| 46 fracción I | Prohibición de establecer en los mercados públicos puestos en los que se realice el comercio de alcohol, bebidas alcohólicas, cerveza, pulque, así como fierro viejo, medicinas de patente, materias inflamables o explosivos y en general todo comercio que se refiera a los artículos de primera necesidad.                                      |
| 72            | Sé prohíbe la venta de animales vivos en la vía pública del primer cuadro de la ciudad. (Lado Norte: Mina, Belisario Domínguez y Venezuela. Lado Sur: República del Salvador y Ayuntamiento. Lado Oriente: Carmen y Correo Mayor. Lado Poniente: Bucareli y Rosales.   |

El artículo 97 establece las infracciones a las que se harán acreedores los comerciantes que incumplan el contenido del listado anterior, como se podrá observar, dichas sanciones son por demás simbólicas, con excepción de la contenida en la fracción IV, estableciendo la posibilidad de discutir esa sanción toda vez que por mandato constitucional, no se puede exceder de un término de 36 horas de arresto administrativo, ya que esta mencionada fracción excede y por mucho el término constitucional establecido.

"I.- Multa de cinco a doscientos cincuenta pesos;"

"II.- Retiro de los puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas;"

"III.- Cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento y por tanto clausura del negocio en su caso;"

"IV.- Si la falta es grave, el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, ordenará el arresto administrativo hasta por quince días en la cárcel de la ciudad, conforme al artículo 100 de este reglamento."

Por último, en contra de los actos del Departamento de Mercados que no sean de naturaleza fiscal, procederá el recurso de reconsideración a menos que se trate de actos emitidos en cumplimiento de sentencias dictadas por tribunales o de resoluciones emitidas por el Departamento legal de la Tesorería, pues en este caso no procederá dicho recurso de reconsideración. La actual administración pública dirigida por el P. R. D. en la Ciudad de México ha intentado lograr una adecuación y actualización del marco jurídico de la capital, prueba de ello es el hecho de que desde diciembre de 1997, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha trabajado en aprobar dictámenes sobre los siguientes marcos legales:

- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal.
- Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados.
- Ley de Obras Públicas del D. F.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal.
- Código Electoral del Distrito Federal.
- Ley de Salud del Distrito Federal.
- Código Financiero para el Distrito Federal.
- Ley de Ingresos para el Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Sin embargo, de todos estos dictámenes solo dos se caracterizaron por provocar reacciones violentas durante las sesiones respectivas de la Asamblea Legislativa, el referente a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal y el de la Ley de Mercados. Este último provocó desde su inicio una serie de manifestaciones violentas y marchas de locatarios que al conocer el texto del proyecto se inconformaron, al considerar que el punto medular de la discusión es si las mesas

directivas de los mercados deben o no tener el control de los mercados públicos.<sup>86</sup> Dentro de las manifestaciones contrarias al dictamen de la nueva Ley de Mercados, tenemos la agresión en contra del líder del P. R. I. capitalino, Lic. Manuel Aguilera por parte de locatarios agrupados en el Movimiento Unificador de Comerciantes de los Mercados Públicos de la República Mexicana y del Grupo de Locatarios Río Blanco.<sup>87</sup>

Tal fue la inconformidad de los locatarios ante la aprobación de esta nueva Ley de Mercados para el Distrito Federal que la fracción del P. R. D. en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que el día 30 de diciembre de 1998, no se había logrado ningún acuerdo al respecto, por lo que se decidiría si se votaba a favor de la ley o si solicitaba una moción suspensiva para evitar su aprobación.<sup>88</sup> Ocurrió lo segundo.

### **Materia: Rastros y Abasto. Ley de Salud del Distrito Federal.**

La materia de salud es sumamente amplia, tanto en el ámbito federal como local, prueba de ello es el retomar en una breve reflexión el contenido del artículo 73 constitucional referente a las facultades del Congreso y encontraremos en su fracción XVI, bases 1a., 2ª., 3ª., y 4ª., pero sobre todo las dos primeras las facultades tan concentradoras que corresponden al Consejo de Salubridad General, "el cual depende directamente del Presidente de la República, *sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;* y la 2ª. Al establecer que *en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*"

La Ley de Salud del Distrito Federal<sup>89</sup> extiende su campo de aplicación en numerosas materias aparte de la estrictamente de salubridad, así tenemos que contiene

<sup>86</sup> Nos referimos a la nota periodística de Claudia Salazar, bajo el título "Sigue "atorada" la ley de mercados del DF", publicada en la sección Nuestra Ciudad página 3, correspondiente al día 8 de diciembre de 1998 en el periódico "El Universal".

<sup>87</sup> Según nota publicada en la página 4-A del periódico "Excelsior" fechado el día 29 de diciembre de 1998, bajo el título "Comerciantes perredistas agredieron a Aguilera Gómez al término de la sesión".

<sup>88</sup> Referencia a la nota publicada nuevamente por Claudia Salazar en la página 1 de la sección "Nuestra Ciudad", bajo el título "Duda el PRD aprobar la Ley de Mercados" el día 30 de diciembre de 1998 en el periódico "El Universal".

<sup>89</sup> Conforme a las reformas publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de marzo de 1999.

disposiciones para otras materias como son todos los enumerados en el artículo 5 del texto y que son las siguientes:

La Central de Abastos, mercados y centros de abasto, construcciones, edificios y fraccionamientos, cementerios, crematorios, funerarias, limpieza pública, Agua potable y alcantarillado, establos, caballerizas y otros similares, reclusorios y centros de readaptación social, baños públicos, centros de reunión y espectáculos públicos, establecimientos que presten el servicio de peluquería, masajes, salones de belleza, estéticas y en general establecimientos de esta índole, establecimientos dedicados a actividades industriales, comerciales y de servicio, cuando no corresponda a la secretaría, establecimientos de hospedaje, transporte urbano y suburbano, gasolineras y estaciones de servicio similares, lavanderías, tintorerías, planchadurías y demás establecimientos similares, albercas públicas, la venta de alimentos en la vía pública y las demás que determine la ley u otras disposiciones aplicables.

Los conceptos fundamentales que regirán la actividad de la Ley de Salud del Distrito Federal en materia de rastros y abasto los encontramos en el numeral 21, fracciones I, II y VI, de la siguiente manera:

“I.- Mercados y centros de abasto, los sitios públicos y privados, destinados a la compra y venta de productos en general, preferentemente los agropecuarios y de primera necesidad, en forma permanente y en días determinados;”

“II.- Central de Abastos, el sitio destinado al servicio público de carga y descarga, la conservación en frío y demás operaciones relativas a la compraventa al mayoreo y medio mayoreo de productos en general;”

“VI.- Rastro, establecimiento donde se da el servicio para sacrificio de animales para la alimentación y comercialización al mayoreo de sus productos;”

El Capítulo II de la ley corresponde a la Central de Abastos, los Mercados y Centros de Abasto en los artículos 27, 27 Bis y 28 de la ley, mismos que indican que corresponde al Gobierno ordenar que se fumiguen periódicamente la Central de Abastos, los mercados y centros de abasto, con el propósito de evitar la proliferación de fauna nociva para la salud.

El Capítulo VI aborda en su estudio a los Rastros, Establos, Caballerizas y Otros similares, al establecer en sus numerales 41 al 43 Bis 2, que el sacrificio de animales se efectuará en los lugares, días y horas que fije el Gobierno tomando en consideración

las condiciones del lugar, los animales deberán ser examinados en pie y en canal por la autoridad sanitaria competente; el sacrificio de animales para consumo humano, deberá ser humanitario, utilizando métodos científicos y técnicas actualizadas de conformidad a las disposiciones reglamentarias correspondientes; se prohíbe el sacrificio de animales en casas o domicilios particulares cuando la carne sea destinada al consumo público, si los productos se destinan al consumo familiar, el Gobierno concederá el permiso para sacrificio de ganado menor a domicilio; se encuentran a cargo del Gobierno las actividades de funcionamiento, conservación y aseo de los rastros públicos, así como la vigilancia y supervisión de la operación de los privados, estas funciones las podrá ejercer por medio de las Delegaciones, en los términos de los Reglamentos que al efecto se expidan. (Reglamento de Verificación Administrativa en este supuesto).

Unificando ambas materias, la de Rastros y Abasto, podemos realizar la siguiente tabla:

| Artículo. | Infracción.  | Sanción.   |
|-----------|--|--|
| 28        | Obligación de los vendedores y personas cuya actividad esté vinculada con la Central de Abastos de conservar las condiciones higiénicas reglamentadas para el debido mantenimiento de sus locales o puestos.                 | Establecida en el artículo 92: multa equivalente de cien a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. |
| 41        | Realizar el sacrificio de animales en lugares, días y horas no fijadas por el Gobierno, tomando en cuenta el lugar y los elementos de que disponga la autoridad para realizar la verificación sanitaria.                     | Establecida en el artículo 92: multa equivalente de cien a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. |
| 42        | Estricta prohibición de sacrificar animales en casas o domicilios particulares cuando las carnes sean destinadas a consumo público; si los productos se destinan a consumo familiar se requerirá de permiso correspondiente. | Establecida en el artículo 92: multa equivalente de cien a mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. |

Como última parte en el estudio de la Ley de Salud del Distrito Federal en materia de Rastros y Abasto, resta indicar que establece como sanciones de conformidad al artículo 90, la multa, clausura temporal o definitiva, parcial o total, arresto hasta por

treinta y seis horas, amonestación con apercibimiento y las demás que señalen las leyes o reglamentos.

**Materia: Cementerios y Servicios Funerarios.**  
**Reglamento de Cementerios del Distrito Federal.**  
**Reglamento de Agencias de Inhumaciones en el Distrito Federal.**  
**Ley de Salud para el Distrito Federal.**

La definición de cementerio, la encontramos en el Reglamento de Cementerios del Distrito Federal en su numeral 1º, que define este primer objeto de estudio en los siguientes términos " El establecimiento, funcionamiento, conservación y operación de cementerios en el Distrito Federal, constituyen un servicio público que comprende la inhumación, exhumación, reinhumación y cremación de cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados..." Sin embargo, debemos también atender al artículo 11 de este texto legal, el que aporta las siguientes definiciones:

"III. Cementerio o panteón, el lugar destinado a recibir y alojar los cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados;"

"IV. Cementerio horizontal, aquel en donde los cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados se depositan bajo tierra;"

" V. Cementerio vertical, aquel constituido por uno o mas edificios con gavetas superpuestas e instalaciones para el depósito de cadáveres, restos humanos o de restos humanos áridos".

El artículo 21, fracción IV de la Ley de Salud para el Distrito Federal, define a los cementerios como "el lugar destinado a la inhumación o incineración de cadáveres". Este artículo no aporta en alguna de sus diversas fracciones el concepto de Agencias de Inhumaciones, el cual se encuentra en el numeral 1º del Reglamento para Agencias de Inhumaciones para el Distrito Federal, que a la letra dice "Agencia de inhumaciones es el giro comercial dedicado a la traslación, velación, inhumación y exhumación de cadáveres, la que, para su funcionamiento requiere licencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia".

El artículo 8 menciona que los cementerios oficiales serán de tres tipos:

"I. Cementerios generales, para todo tipo de inhumación de cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados, sin importar su procedencia;"



“II. Civiles delegacionales, que se localizan en las Delegaciones del Distrito Federal, para inhumar cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados procedentes del área de la propia Delegación, y”

“III. Civiles vecinales, en los cuales se podrán inhumar cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados procedentes del área vecinal correspondiente”.

El Reglamento de Cementerios del Distrito Federal desafortunadamente no contiene un catálogo expreso de supuestos jurídicos por los cuales el concesionario se hará acreedor a una sanción, como se ha podido observar que es una tendencia correcta en la mayoría de los cuerpos legales que se han estudiado, sin embargo, nos atrevemos a integrar este listado, de conformidad al estudio de las disposiciones que contiene el presente reglamento.

| Artículo. | Supuesto.  |
|-----------|--|
| 31        | Ningún cementerio concesionado podrá iniciar operaciones si antes no se han supervisado y aprobado sus instalaciones, conforme a las autorizaciones.   |
| 34        | Obligación de los concesionarios del servicio público de cementerios deben llevar un registro en el libro que se les autorice de las inhumaciones, reinhumaciones y demás servicios que presten, el que les podrá ser requerido por la Dirección General o por la autoridad sanitaria correspondiente.   |
| 42        | La inhumación o incineración de cadáveres, sólo podrá realizarse en los cementerios autorizados por el Departamento del Distrito Federal, con la autorización del encargado o del Juez del Registro Civil que corresponda, quien se asegurará del fallecimiento y de sus causas.   |
| 43        | En los cementerios oficiales y concesionados, deberán prestarse los servicios que se soliciten, previo el pago correspondiente.  |
| 44        | Los cementerios oficiales y concesionados sólo podrán suspender los servicios por alguna de las siguientes causas: a) disposición expresa de la Secretaría de Salubridad y Asistencia o del Departamento del Distrito Federal; b) por orden de autoridad competente a cuya disposición se encuentre el cadáver o los restos humanos; c) por falta de fosas o gavetas disponibles para el caso, y d) por caso fortuito o causa de fuerza mayor. |

|    |  |
|----|--|
| 52 | La cremación de cadáveres, restos humanos o restos humanos áridos, se efectuará en cumplimiento de la orden que expida el Juez del Registro Civil y previa autorización sanitaria del Departamento del Distrito Federal. |
| 75 | En los cementerios oficiales como en los concesionados, es obligatorio fijar en lugar visible del local en que se atiende a los solicitantes del servicio los derechos o tarifas a que se refiere el artículo 74.        |

El presente ordenamiento legal, no contempla algún medio de defensa en contra de la resolución que administrativa que dicte la autoridad correspondiente.

Ahora bien, por cuanto refiere al Reglamento de Agencias de Inhumaciones, nos encontramos en idéntica situación, toda vez que tampoco existe un catálogo de sanciones, pero al igual que se realizó en el anterior reglamento, nos atrevemos a insertar el siguiente cuadro.

| Artículo. | Supuesto.   |
|-----------|---|
| 6         | Después de cada servicio se asearán las salas de velación y se realizará la desinfección y desinfestación con la periodicidad que señale la Secretaría de Salubridad y Asistencia, siendo el costo por cuenta de los interesados.   |
| 8         | Por cada capilla funcionará un mínimo de dos servicios sanitarios, un por separado para cada sexo y ajustados a lo establecido en el Reglamento de Ingeniería Sanitaria.  |
| 11        | Ninguna agencia de inhumación podrá proporcionar servicio de capilla ardiente, si no cuenta con anfiteatro para preparación de cadáveres, instalado a la mayor distancia posible de las salas de velación y conforme a los siguientes requisitos: a) piso y lambrín impermeables, llave de agua corriente y mangueras para el aseo; b) plancha para preparación de cadáveres, de material impermeable, bordes redondeados y con desagüe directo al albañal; c) equipo especial y suficiente para la preparación de cadáveres, en la sala correspondiente. |

Al igual que con el texto legal anteriormente estudiado, el Reglamento para Agencias de Inhumaciones en el Distrito Federal, no contempla algún medio de defensa, como un recurso administrativo en contra de las resoluciones que al efecto dicte la autoridad correspondiente.

**Materia: Espectáculos Públicos.**  
**Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal.**

Los conceptos fundamentales a desarrollar en el texto legal se encuentran en el artículo 4, al establecer "Para los efectos del presente ordenamiento y sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos legales, se entenderá por:

"II. Autorización: El acto administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda celebrar un Espectáculo público en la vía pública, de conformidad con los requisitos y prohibiciones que se señalan en la Ley;"

"V. Espectáculo público: La representación, función, acto, evento o exhibición artística, musical, deportiva, taurina, cinematográfica, teatral o cultural organizada por una persona física o moral, en cualquier lugar y tiempo y a la que se convoca al público con fines culturales, o de entretenimiento, diversión o recreación, en forma gratuita o mediante el pago de una contraprestación en dinero o en especie;"

"X. Permiso: El acto administrativo que emite la Delegación, para que una persona física o moral pueda celebrar un Espectáculo público en un lugar que no cuente con licencia de funcionamiento para esos efectos;"

También se puede agregar que la presente ley nos presenta una clasificación de los diversos tipos de espectáculos públicos en la siguiente manera:

- Espectáculos Deportivos, arts. 38 al 41.
- Espectáculos Taurinos, arts. 42 al 48.
- Espectáculos Musicales, Teatrales, Artísticos, Culturales y Recreativos, arts. 49 al 54.
- Espectáculos tradicionales y populares, arts. 55 y 56.
- Espectáculos Masivos, arts. 57 al 60.

El listado de sanciones se encuentra contenido en los artículos 79 al 91 y a efecto de desglosar todo este catálogo, a continuación se insertan las siguientes tablas, de conformidad a las cuantías de las infracciones, puesto que son los objetos a verificar.

| Artículo          | Cuantía de la Sanción  | Supuesto  |
|-------------------|--|---|
| 12, fracción III. | 50 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de tener a la vista durante la celebración del espectáculo público, el aviso presentado o el permiso otorgado.   |
| 12, fracción XII. | 50 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de proporcionar a los participantes en el espectáculo público, sanitarios higiénicos y suficientes para ambos sexos, y de igual manera a los espectadores.   |
| 35, fracción V    | 50 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | A elección del espectador el titular está obligado a reintegrar el costo del boleto o permitir el acceso a otra función del espectáculo público de que se trate cuando haya venta anticipada de boletos y el espectáculo público se suspenda o se pretenda llevar a cabo en otra fecha, hora o lugar. |
| 49, fracción III. | 50 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación de los titulares en la celebración de espectáculos musicales, etc., de vigilar que durante la celebración del espectáculo público, los espectadores no introduzcan alimentos preparados al área de butacas del establecimiento mercantil o lugar en donde se celebre.                      |

El segundo listado es el correspondiente a aquellas infracciones que son mas graves y a las cuales se les aumenta la cuantía.

| Artículo.      | Cuantía de la sanción.  | Supuesto.  |
|----------------|---|--|
| 12 fracción IV | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular para que en los casos de presentación de avisos, remita a la Delegación con cinco días hábiles de anticipación, el programa del espectáculo público que vaya a presentar. |
| 12 fracción X  | 100 a 200 días de salario mínimo  | Obligación del titular de presentar el espectáculo público en los términos y condiciones ofrecidos en  |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
|                   | general vigente en el Distrito Federal                                  | la publicidad que se haya difundido al público.  |
| 12 fracción XIII. | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de devolver dentro de un plazo de 48 horas y contra simple entrega del boleto o contraseña respectiva, el importe de las entradas cuando de conformidad con las disposiciones resulte procedente ante la suspensión o cancelación de un espectáculo público por causas imputables al titular.                                       |
| 12 fracción XXI.  | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de contar con camerino y botiquín equipado con las medicinas y utensilios necesarios, así como con personal capacitado para la atención de los participantes y espectadores, durante la celebración de espectáculos públicos.   |
| 12 fracción XXIV  | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de permitir la entrada al espectáculo público de que se trate a toda persona que lo solicite, sin discriminación alguna, salvo los casos de personas en estado de ebriedad, bajo el influjo de estupefacientes o que porten armas. Se debe respetar el aforo autorizado.  |
| 12 fracción XXV   | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular de poner a disposición de las personas de la tercera edad y personas con alguna discapacidad, localidades a precios populares, en los términos que establezca el Reglamento correspondiente.  |
| 35, fracción II   | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Obligación del titular, a elección de los espectadores de reintegrar el costo del boleto o permitir el acceso en igualdad de condiciones a otro espectáculo cuando la admisión al espectáculo público de que se trate sea general y no numerada, y no existan lugares disponibles para presenciarlo en igualdad de condiciones que los demás espectadores. |
| 45                | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Cuando se trate de festejos comprendidos en una temporada para la cual se haya abierto derecho de apartado, el titular tendrá la obligación de presentar a la Delegación, con cuatro días hábiles de anticipación declaración escrita bajo protesta de decir verdad de los ganaderos expresando pinta y  |

|    |   |   |
|----|---|---|
|    |   | edad de las reses, reseña de las reses que habrán de lidiarse autorizadas por el juez de plaza, programa con las fechas en que se deseen realizar los festejos, los contratos respectivos con toreros, subalternos y ganaderos y precio de las localidades. |
| 47 | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Tratándose de actuantes extranjeros no podrán exceder del cincuenta por ciento de los participantes programados. Sin excepción todos los carteles deberán estar integrados por el cincuenta por ciento de participantes mexicanos como mínimo.              |
| 50 | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | El titular además debe abstenerse de expender alimentos preparados y bebidas alcohólicas fuera de los lugares que para tales efectos tengan expresamente designados.  |
| 51 | 100 a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Se prohíbe a los titulares de este tipo de espectáculos públicos, que se reserven localidades, butacas, asientos y similares, salvo los casos que establezca la ley.  |

En cuanto a la clasificación de las sanciones de conformidad al criterio de su cuantía, el artículo 82 nos establece las sanciones pecuniarias mas altas, esto sin perjuicio de otro tipo de sanciones que serán abordadas posteriormente.

|                  |  |  |
|------------------|--|--|
| 12 fracción I    | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. | Es obligación del titular previo a la celebración de cualquier espectáculo público, obtener el permiso de la Delegación o presentar el aviso de su realización.                              |
| 12 fracción VIII | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. | Es obligación del titular contar con los servicios necesarios para garantizar el orden y seguridad públicos y la integridad de los participantes y los espectadores.                         |
| 12 fracción XVI  | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal  | Es obligación del titular vigilar que durante la celebración del espectáculo público se conserve el orden y la seguridad de los asistentes y de los empleados del establecimiento mercantil. |
| 12 fracción XIX  | 200 a 400 días de salario mínimo   | Es obligación del titular prohibir que los participantes ejecuten o hagan ejecutar por otro  |

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
|                  | general vigente en el Distrito Federal                                  | exhibiciones obscenas o se invite al comercio carnal, en los términos de la legislación penal aplicable.  |
| 12 fracción XXII | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Es obligación del titular respetar el aforo autorizado en los permisos o en lo manifestado en los avisos, de acuerdo con la capacidad física del local.   |
| 17               | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Efectuar la devolución del importe pagado por los espectadores si el espectáculo se suspende antes de su inicio, en un plazo de 48 horas.   |
| 18               | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Si el espectáculo dio inicio y se suspende por poner en peligro la seguridad u orden públicos o la integridad o la salud de los espectadores, la Delegación resolverá lo conducente respecto a la devolución del importe de los boletos dentro de las siguientes 48 horas.                          |
| 37 fracción I    | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Para que el titular pueda poner a la venta derechos de apartado, abonos, series y otros similares, deberá comunicarlo a la Delegación y otorgar fianza a satisfacción de la Secretaría de Finanzas de la Administración y a favor de la Tesorería del Distrito Federal.                             |
| 54               | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | El titular tiene la obligación de comunicar a la autoridad correspondiente, la suspensión de un espectáculo público por causa de fuerza mayor, caso fortuito o como medida de seguridad si es con antelación al evento, al igual que al público por los mismos medios que utilizó para su difusión. |
| 55               | 200 a 400 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal | Se prohíbe la celebración de espectáculos públicos en la vía pública, parques o espacios públicos, excepto que la Delegación constate que revisten un interés para la comunidad.  |

El artículo 85 nos señala los supuestos en los cuales los titulares serán sancionados, además de la pena pecuniaria, con suspensión de espectáculos públicos y clausura de las instalaciones en los siguientes casos: por no presentar el aviso o por carecer de permiso para la celebración de un espectáculo público, cuando se haya revocado el

permiso o la licencia de funcionamiento correspondiente, si no se cuenta con el uso de suelo autorizado, cuando no se respete el aforo autorizado, por no contar con el programa especial de Protección Civil, cuando se obstaculice o impidan las funciones de verificación, cuando no se cumpla con el horario y programa autorizado, por presentar espectáculos diferentes al establecido en el permiso, por expender bebidas alcohólicas sin autorización, etc.

**Materia: Turismo y Servicios de Alojamiento.  
Ley de Salud del Distrito Federal.  
Ley Federal de Turismo.  
Reglamento de la Ley Federal de Turismo.**

La Ley de Salud para el Distrito Federal, de fecha de publicación 19 de enero de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, nos aporta en el artículo 21 lo que para los efectos de la misma, se debe entender sobre los conceptos que se desarrollarán y así la fracción XVII establece que "Establecimientos de hospedaje, los que proporcionen al público alojamiento y otros servicios complementarios, mediante el pago de un precio determinado quedando comprendidos los hoteles, moteles, apartamentos amueblados, campos para casas móviles, de turistas y casas de huéspedes, así como cualquier edificación que se destina a dar albergue".

En otros conceptos básicos que se manejan en materia de turismo y servicios de alojamiento podemos incluir los siguientes, el de prestador del servicio turístico, el cual se encuentra en la ley en su artículo 3, segundo párrafo : " La persona física o moral que habitualmente proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley, y"

" Turista: La persona que viaja desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilice alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población".

Ahora bien, el reglamento cumple su función de desarrollar los conceptos de la ley, ya que esta en sus 55 artículos no alcanza a establecer lineamientos bien delimitados, por tal razón, nos remitimos nuevamente al mismo para aportar mas definiciones de conformidad al artículo 2:



"I. Agencia de viajes: la empresa que contrata o actúa como intermediario en beneficio de un usuario respecto de los servicios a que se refiere el artículo 4 de la ley, así como cualquier otro relacionado con el turismo;"

"VII. Establecimiento de hospedaje: los inmuebles en los que se ofrece al público el servicio de alojamiento en habitación;"

"XII. Norma mexicana: la disposición de observancia voluntaria que tiene por objeto establecer las bases para la calidad y clasificación de los servicios turísticos;"

La ley establece en sus numerales 48, 49 y 50 las infracciones por las cuales se aplicarán las sanciones indicadas a los prestadores que incurran en determinados supuestos.

| Artículo.           | Sanción.  | Obligación.  |
|---------------------|---|--|
| 35 fracción II.     | Multa hasta por el equivalente a 500 veces el salario mínimo diario.  | Los prestadores de servicios turísticos deberán, cuando se trate del servicio de guía de turistas, informar su precio en el momento de la contratación con los usuarios.   |
| 37 primer párrafo.  | Multa hasta por el equivalente a 500 veces el salario mínimo diario.  | Los prestadores de servicios turísticos deberán, describir claramente en que consiste el servicio que ofrecen, así como la manera en que se prestará.  |
| 4 fracción III.     | Multa hasta por el equivalente a 1000 veces el salario mínimo diario. | Acatar las disposiciones reglamentarias para Guías de turistas, de acuerdo con la clasificación previstas en las disposiciones reglamentarias.   |
| 38                  | Multa hasta por el equivalente a 1000 veces el salario mínimo diario. | Los prestadores de servicios turísticos deberán, reembolsar, bonificar o compensar la suma correspondiente en caso de que incumpla con uno de los servicios ofrecidos o pactados o con la totalidad de los mismos. |
| 37 segundo párrafo. | Multa hasta por el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario. | Los prestadores de servicios turísticos están obligados a respetar los términos y condiciones ofrecidos o pactados con el turista.   |

Corresponde ahora el listado de las infracciones que menciona el reglamento, las cuales son mucho más numerosas que las comprendidas en la ley y a continuación se

detallan y que se encuentran contenidas en los numerales 74 al 84 del propio reglamento.

| Artículo. | Sanción.  | Obligación.  |
|-----------|---|--|
| 27        | Multa de hasta 250 veces el salario mínimo diario.  | Aceptar la papeleta, clave o cupón de reservación confirmada y garantizada por agencia de viajes, cuando una persona llegue al establecimiento de hospedaje.   |
| 31        | Multa de hasta 250 veces el salario mínimo diario.  | Obligación del agente de viajes minorista de dar aviso por escrito a la Secretaría de Turismo antes de iniciar su promoción y comercialización.  |
| 52        | Multa de hasta 500 veces el salario mínimo diario.  | La credencial de guía de turistas es de carácter personal e intransferible. Su uso indebido ocasionará su cancelación inmediata y su retiro.   |
| 25        | Multa de hasta 1000 veces el salario mínimo diario. | Obligación de exhibir en los establecimientos de hospedaje: a) monto de la tarifa y los servicios incluidos en la misma; b) exhibir en cada habitación el reglamento interno del mismo; c) todos los documentos, facturas, cartas de precios y anuncios deberán estar en letra legible y en español, sin perjuicio del uso de otros idiomas; d) informar al turista el tipo de cambio, si se ofrece el servicio de cambio de moneda extranjera; e) contar con los formatos de quejas con porte pagado por la Secretaría. |
| 26        | Multa de hasta 1000 veces el salario mínimo diario. | Los prestadores de servicios turísticos están obligados a respetar las reservaciones hechas con antelación, siempre que hayan sido garantizadas por el turista o por el agente de viajes.  |
| 35        | Multa de hasta 1000 veces el salario mínimo diario. | Los requisitos para iniciar operaciones, ya sea como operadora mayorista, agencia de viajes minorista o subagencia son: contar con un ejecutivo que tenga conocimiento y experiencia en la actividad y contar con un local que tenga los elementos necesarios en cuanto a mobiliario.  |
| 39        | Multa de hasta 1000 veces el salario mínimo         | Las agencias de viaje deberán hacer del conocimiento del turista lo siguiente: a) especificación de los servicios en su material   |

|    |   |  |
|----|---|--|
|    | diario.   | publicitario; b) precio total del paquete; c) número de personas que formarán el paquete; d) duración del paquete o excursión; e) condiciones de reservaciones y pagos; f) información para que el turista cumpla con las regulaciones nacionales e internacionales; g) consecuencias de la cancelación por causas imputables a la agencia, al prestador o al turista; h) la delimitación de responsabilidades de la agencia en caso de incumplimiento del servicio pactado bajo las especificaciones estipuladas; i) la existencia de la confirmación escrita de los servicios convenidos; j) en su caso, el tipo de guía que prestará el servicio, así como el idioma utilizado. |
| 61 | Multa de hasta 1000 veces el salario mínimo diario. | Los establecimientos de alimentos y bebidas deberán exhibir ostensiblemente la siguiente información: a) la lista de precios de alimentos y bebidas, la que podrá estar en otro idioma además del español; b) si se requiere de determinado atuendo; c) el horario de servicio al público; d) los casos en que el establecimiento se reserva el derecho de admisión, manifestado en forma expresa; e) contar con los formatos de quejas con porte pagado por la Secretaría.  |
| 59 | Multa de hasta 3000 veces el salario mínimo diario. | El prestador, de preferencia empleará guías reconocidos por la Secretaría. Previamente a la inmersión, la operadora turística de buceo deberá informar sobre los impedimentos y las enfermedades que impliquen riesgos.  |
| 60 | Multa de hasta 3000 veces el salario mínimo diario. | La operadora turística de buceo deberá contar con un reglamento interno de seguridad con el objeto de prevenir accidentes, cuyo ejemplar se deberá entregar al usuario en el momento de contratar los servicios.   |

El artículo 55 de la ley, así como los numerales 85 al 90 del reglamento establecen como medio de defensa para el particular en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría el Recurso de Revisión, el cual tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

**Materia: Protección de No Fumadores.  
Reglamento para la protección de los no fumadores en el Distrito  
Federal.**

El presente ordenamiento introdujo en su momento una innovación consistente en su artículo 3º al establecer que en la vigilancia del cumplimiento de sus disposiciones participarían al lado de las autoridades los propietarios, poseedores o responsables y empleados de los locales cerrados, así como las asociaciones de padres de familia de escuelas e institutos públicos o privados.

De esta forma tenemos que la parte medular del presente reglamento se encuentra en los lugares donde se prohíbe fumar, de conformidad al artículo 7º, que a la letra nos indica: " Se establece la prohibición de fumar."

" I. En los cines, teatros y auditorios cerrados a los que tenga acceso el público en general, con excepción de las secciones de fumadores en los vestíbulos;"

"II. En centros de salud, salas de espera, auditorios, bibliotecas y cualquier otro, lugar cerrado de las instituciones médicas;"

"III. En los vehículos de servicio público de transporte colectivo de pasajeros que circulen en el D. F.;"

"IV. En las oficinas de las unidades administrativas dependientes del D. D. F., en las que se proporciones atención directa al público;"

"V. En las tiendas de autoservicio , áreas de atención al público, de oficinas bancarias, financieras, industriales, comerciales o de servicios, y "

"VI. En los auditorios, bibliotecas y salones de clase de las escuelas de educación inicial, jardines de niños, educación especial, primarias, secundarias y media superior".

El reglamento en estudio únicamente nos aporta dos infracciones las cuales se sancionan de la siguiente forma:

"Art. 17. Se sancionará con multa equivalente de uno a tres veces el salario mínimo diario general vigente a las personas que fumen en los lugares que prohíbe el presente ordenamiento".

"Art. 18. Se sancionará con multa equivalente a diez veces el salario mínimo diario general vigente a los propietarios, poseedores, o responsables de transporte, en el caso de que no fijen las señalizaciones a que se refieren los artículos 4º y 8º de este

reglamento". ( Delimitar en los locales cerrados y establecimientos donde se expendan alimentos para consumo, secciones reservadas para no fumadores y colocar señalizaciones en los vehículos de transporte colectivo de pasajeros).

Debemos también señalar que si el infractor es obrero o jornalero, la multa no será mayor al importe de un día de su salario, si se trata de un trabajador no asalariado acreditará tal circunstancia con algún documento público que compruebe el tipo de actividad que realiza de manera preponderante.

## Capítulo IV. Las Visitas de Verificación.

Corresponde en el presente capítulo el estudio de la visita de verificación administrativa, la cual dará origen al levantamiento del acta respectiva, que al ser turnada para su estudio y análisis al funcionario facultado, iniciará el procedimiento administrativo de calificación de acta de visita de verificación, para posteriormente si de los datos asentados en la misma por el verificador se encuentran irregularidades e infracciones que rigen la materia sobre la que versó la práctica de la visita, entonces iniciar el procedimiento sancionador.

### 4.1. Concepto de visita domiciliaria.

El artículo 16 constitucional establece en su acápito undécimo, dentro de la garantía de mandamiento escrito, que “ La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

Sin embargo, es necesario definir el concepto de visita domiciliaria, Ignacio Burgoa, la desarrolla en los siguientes términos: “ La visita domiciliaria es una diligencia que persigue únicamente el *cercioramiento* de que “se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”, así como “la *exhibición* de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales”.<sup>90</sup>

Podemos de igual forma incluir el siguiente concepto del Diccionario de Terminología Jurídica de “Visión Jurídica”, sobre el tema que por ahora nos ocupa.

#### **VISITAS DOMICILIARIAS**

“I. 1) Derecho constitucional. Atribución de las autoridades administrativas, ejercitable a efecto de comprobar la situación legal de los administrados respecto del cumplimiento de ordenamientos administrativos o fiscales.”

<sup>90</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 631.

"2) Derecho fiscal. Procedimiento regulado por el «CFF» que llevan a cabo las autoridades fiscales en el domicilio de los contribuyentes, responsables solidarios y/o terceros, en ejercicio de las facultades de comprobación y fiscalización que el propio «CFF» les otorga, a fin de revisar la documentación, los bienes y la mercancía de los visitados, y con ello poder determinar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias."

"II. Aunque el término "visita domiciliaria" es utilizada por el «a.» 16 de nuestra constitución en una acepción amplia, abarcando todo el ámbito administrativo en estricto sentido, la visita domiciliaria se ha circunscrito al área fiscal, pues únicamente el «CFF» ha recogido la voz, reglamentándola para efectos fiscales, en tanto que los ordenamientos administrativos han preferido el término de "visita de inspección". Además, existen profundas diferencias entre las "visitas domiciliarias" administrativas y las fiscales, basta citar el que la visita administrativa, por su naturaleza, no se lleva a cabo generalmente en el domicilio del administrado, en tanto que la visita fiscal es aquella que en forma ineludible se realiza en el domicilio del contribuyente."

"La visita domiciliaria ss inicia al momento en que le es entregada al visitado la orden de visita en el domicilio señalado. Si en dicho domicilio no se encontrase el visitado cuando los inspectores se presenten a iniciar la visita, se deberá dejar citatorio al visitado con la persona que se encuentre en el domicilio, a fin de que éste lo espere a una hora determinada del día siguiente, a efecto de comenzar la visita, y si a pesar de ello no lo hiciere la visita podrá iniciarse con quien se encuentre en el lugar indicado.

Al iniciarse una visita domiciliaria se deberán cumplir con los siguientes requisitos establecidos por el. a 16 de la C y por el «CFF», los visitadores que intervengan en ella deberán identificarse ante la persona con quien se entienda la diligencia; se deberá requerir al visitado o con quien se entienda la diligencia para que designe dos testigos de asistencia, si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como testigos, los visitadores los designarán haciendo constar esta situación en el acta que se levante."<sup>91</sup>

Es necesario precisar que esta diligencia administrativa, tiene su objeto únicamente en el cercioramiento del cumplimiento de las obligaciones del particular, en el acatamiento de las disposiciones legales aplicables, no tiene como objeto, como se desprende del concepto en cita, el cercioramiento o la búsqueda de otras situaciones,

<sup>91</sup> Diccionario de Terminología Jurídica. Visión Jurídica Profesional Copyright 1998 Casa Zepol, S. A. de C. V. Todos los Derechos Reservados. DTJ - 2560

ya que de ser así se estará frente a la figura denominada cateo, como se precisarán sus diferencias a continuación.

#### 4.2. Visita domiciliaria y cateo.

Nuevamente debemos referirnos al artículo 16 constitucional, el cual en su párrafo octavo dispone lo siguiente: "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirse, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia".

Burgoa,<sup>92</sup> al respecto opina que: " Implica registro o allanamiento de una casa según la acepción mexicana. El cateo se prevé como *inspección, aprehensión de personas o búsqueda de objetos* que se encuentren en un lugar cerrado y habitado, según la tercera parte del artículo 16 constitucional. "

De lo establecido por nuestra carta magna y por el concepto vertido en líneas superiores, podemos precisar basándonos en la siguiente Jurisprudencia, una serie de diferencias entre estas dos figuras jurídicas, pues es frecuente confundir los conceptos anteriores, aunque presentan diferencias muy notorias.

#### VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER.

Tipo de Documento: JURISPRUDENCIA Clave de Publicación: 183  
 Clave de Control Asignada por SCJN: No existente  
 Sala o Tribunal emisor: 2da. Sala - 7ma. Epoca - Materia: Administrativa  
 Fuente de Publicación : Apéndice de 1995  
 Volumen: Tomo III, Parte SCJN Página: 126

<sup>92</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 74.



De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1.- Constar en mandamiento escrito; 2.- Ser emitida por autoridad competente; 3.- Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4.- El objeto que persiga la visita; y 5.- Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

### **4.3. Visita de Verificación.**

La visita de verificación administrativa representa un campo fértil de estudio dentro del derecho administrativo, pues pese a su importancia representa la función mas oscura o temible de la Administración Pública del Distrito Federal.

La experiencia demuestra como en una acta, el verificador podía asentar que determinado establecimiento no contaba con la licencia de funcionamiento, sin embargo al momento de la diligencia administrativa a efecto de otorgarle la garantía de audiencia al gobernado para que exhibiera la documentación, esta se encontraban en regla.

Retomemos el inicio del presente apartado, citando la opinión de Jesús González Pérez<sup>93</sup> quien al respecto opina lo siguiente. "La LFPA, en los artículos 62 a 69, y la LPADF, en los artículos 97 a 105, regulan las que denominan 'visitas de verificación', cuyo objeto es comprobar 'el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias'".

---

<sup>93</sup> González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Segunda edición ampliada. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997, p. 217 y 218.

Para González Pérez, la práctica de visitas de verificación es un procedimiento formalizado y no un procedimiento administrativo propiamente dicho, toda vez que se “está ante la regulación de unas actuaciones administrativas, con un fin determinado, que se concretarán en el levantamiento de actas, que podrán servir de base a la incoación de un procedimiento, por lo general sancionador”, concluye el maestro español.

En este punto precisamos que esta observación es cierta, toda vez que la visita de verificación, es un procedimiento cuyo fin es levantar una acta que versa sobre el cumplimiento de las disposiciones administrativas aplicables al establecimiento que corresponda, para que si del procedimiento de calificación del acta se desprende que se ha incurrido en violaciones, entonces iniciar el procedimiento sancionador que en derecho proceda.

Concluiremos el presente apartado transcribiendo la definición legal que aporta el reglamento: “Artículo 3.- Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: **X. Visita de verificación: La diligencia de carácter administrativo que ordena la autoridad con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares,...**”

#### **4.4. Visita de Verificación ordinaria.**

Los numerales 4 y 5 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, establecen por lo que respecta al primero mencionado la práctica de visitas de verificación, las cuales podrán ser ordinarias y extraordinarias. Estas visitas de verificación ordinarias se deberán practicar el día hábil siguiente en que el verificador reciba la orden respectiva, este término no es prorrogable, por lo que si la visita no se realiza al día siguiente de la expedición de la orden, y esta se llega a practicar, todo lo consignado en ella por parte del verificador se considerará inválido, esa visita de verificación no tendrá ninguna fuerza legal, ya que la práctica de la misma, conllevará a la responsabilidad administrativa, conforme a la ley de la materia que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por su parte el artículo 5, indica en su parte principal que las visitas de verificación ordinarias se practicarán en días y horas hábiles, estableciendo que si una visita de

verificación ordinaria se inició en horas hábiles podrá concluirse en horas inhábiles, sin necesidad de habilitación, siempre y cuando la diligencia sea continua. Para los efectos del presente reglamento debemos entender por días y horas hábiles todos los del año, con excepción de los mencionados en el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los cuales son "sábados y domingos, 1° de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1° de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1° de diciembre de cada seis años, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellas en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia o entidad respectiva, que se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal".

Retomando el tema respecto a la habilitación, debemos entender que el reglamento se refiere a una delegación o autorización en el ejercicio de facultades para realizar estas visitas en días y horas inhábiles, fundamentadas en el artículo 6, que se tratará en el próximo subtema de la presente. Por ahora y con la finalidad de comprender el término en mención transcribiremos el siguiente concepto acerca de la delegación de facultades.

#### **a) DELEGACIÓN DE FACULTADES.**

"I. Es el acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano. Para que la delegación de competencia sea regular es necesario que se satisfagan ciertas condiciones. Primero que la delegación esté prevista por la ley, segundo, que el órgano delegante esté autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, que el órgano delegado pueda legalmente recibir esos poderes, y cuarto que los poderes transmitidos puedan ser materia de la delegación. La falta de una de estas condiciones hace nula de pleno derecho a la delegación, en razón de que la competencia es siempre una cuestión de orden público."

"Es criterio totalmente erróneo, sostener que después de delegar sus facultades, la autoridad delegante todavía puede ejercerlas, simultáneamente con la autoridad delegada. Simplemente, aceptarlo, implicaría subvertir el sentido propio y natural de la delegación de facultades. O se renuncia al ejercicio de un grupo de atribuciones y para

ello se otorga la delegación o con toda y ésta, se conserva su ejercicio, pero entonces habrá coexistencia o concurrencia de órganos competentes y en este último caso habrá que señalarlo expresamente en el texto legal como lo vienen haciendo varios reglamentos interiores de secretarías de Estado."

"En otras leyes y en los reglamentos interiores de las secretarías de Estado, se localizan textos que autorizan la delegación de facultades entre órganos administrativos jerarquizados distintos a los citados por el «a.» 16 transcrito. Pero también se llega a autorizar la delegación entre órganos que no guardan entre sí ninguna relación de jerarquía burocrática. Recuérdese, a este respecto, los convenios de coordinación administrativa elaborados entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados."<sup>94</sup>

Sin embargo, esta delegación de facultades no opera -como el concepto lo establece a través de una transmisión de facultades de un órgano administrativo a otro, sino que es a favor de un funcionario, tampoco se encuentra expresamente mencionada en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal pero en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en los artículos 82 al 84, se nos presentan una serie de atribuciones en cuanto a la suplencia de facultades, o si se tratara de ausencia de funcionarios, como lo es el caso de las visitas de verificación en días y horarios inhábiles, por lo que necesariamente y por tratarse en este caso de un ordenamiento especial, como lo es el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, es el artículo 6 el que nos representa el único fundamento legal para la práctica de estas diligencias administrativas.

#### **4.5. Visita de Verificación Extraordinaria.**

Como se mencionó en el apartado que antecede, la práctica de visitas de verificación extraordinarias se encuentra legalmente fundamentada en el artículo 6 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. Este numeral establece que este tipo de visitas de verificación pueden practicarse en cualquier tiempo, si se presenta alguno de los seis supuestos siguientes, a saber:

<sup>94</sup> Diccionario de Terminología Jurídica. Visión Jurídica Profesional. Copyright 1998 Casa Zepol, S.A. de C. V. DTJ - 790.

"I. Cuando exista denuncia escrita, que contenga, por lo menos, el nombre y firma del denunciante, su domicilio, la ubicación y la descripción de los hechos que constituyan las probables omisiones o irregularidades". Este precepto formaliza la denuncia ciudadana de carácter administrativo, toda vez que permite al ciudadano común acceder ante la administración pública para formular este tipo de quejas o denuncias, con la certeza de que si se ordena la visita de verificación, este particular conserva su anonimato ante el denunciado, pero no ante el órgano respectivo de la administración pública del Distrito Federal. González Navarro<sup>95</sup>, define la denuncia como "aquel acto por el que un particular o u funcionario público, espontáneamente o en cumplimiento de una obligación legal, ponen en conocimiento del órgano administrativo competente, la existencia de un determinado hecho, sancionable o no, a fin de que se adecue la iniciación de un determinado procedimiento".

"II. Cuando por conducto de autoridades federales o locales, la autoridad tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de algún ilícito". Esta visita de verificación versa sobre hechos constitutivos de algún ilícito y sobre los cuales la autoridad federal o, local no puedan acceder a una inspección, ya sea por no encontrarse facultadas legalmente o en su defecto por que se requiera de celeridad en su realización y obtener una orden judicial resulte demasiado tardado, en estos supuestos la Administración Pública del Distrito Federal definitivamente podrá actuar con la celeridad que el caso amerite.

"III. En el caso de que la autoridad, al realizar la revisión de la documentación presentada para obtener autorizaciones, licencias o permisos, se percate de la existencia de posibles irregularidades imputables al interesado o de que este se condujo con falsedad;" Este supuesto establece la facultad de realizar una segunda visita de verificación a un establecimiento, en un lapso de tiempo que se puede entender de veinticuatro horas o menos, cuando del levantamiento de una primera acta se observe que el visitado ha incurrido en irregularidades o falsedades.

"IV. Cuando la Administración Pública tenga conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en algún establecimiento". Debido a la implantación del mencionado "Sistema Aleatorio", del que se hizo mención en la Introducción de la presente Tesis, nos encontramos que dentro del vasto campo de la verificación administrativa, existen ocasiones en que no se verifica determinada empresa o establecimiento, por que nunca

<sup>95</sup> González Navarro, Francisco. Derecho Administrativo Español. El Acto y Procedimientos Administrativos, Ediciones Universidad de Navarra, p. 667, 1997, Pamplona, España.

había resultado sorteado, sin embargo pueden ocurrir siniestros o accidentes en este. Al presentarse la eventualidad, entonces la administración pública ordenará la práctica de la visita, a efecto de inspeccionar si el siniestro fue originado por alguna causa diferente a las obligaciones que debe cumplir el visitado y de ser comprobada esta hipótesis entonces incoar el procedimiento sancionador que corresponda.

"V. Cuando en una visita de verificación ordinaria, el visitado proporcione información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia, y..." Estamos frente al supuesto de que el visitado exhiba durante la práctica de la visita de verificación informes falsos o dolosamente oculte documentación, o si en su defecto actúa con mala fe o violencia. De igual forma debemos mencionar lo que se entiende por "mala fe". El artículo 1815 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, en su segunda parte indica que mala fe es "la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido".

"VI. Cuando la autoridad tenga conocimiento de que existe inminente peligro para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente". Ahora nos encontramos ante medidas de seguridad e higiene que se implementan ante la inminencia de siniestros o de peligros para los asistentes a un espectáculo público, un establecimiento mercantil, para la seguridad pública o el medio ambiente. Podemos mencionar como ejemplos de estos supuestos el que determinado organizador de un espectáculo público venda mas localidades de las que le permite su aforo, o de lo que establece su licencia de funcionamiento.

#### **4.6. Facultades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de visitas de verificación.**

El estudio del presente apartado en el ámbito de las visitas de verificación versa, como el propio título lo indica, acerca de las facultades con las que se encuentra investida la Administración Pública del Distrito Federal, para ordenar la práctica de dichas visitas, pero también será conveniente abordar el estudio del funcionario que se encuentra legalmente facultado para expedir dicha orden.

En la Introducción de la presente, comentábamos que dicha orden puede ir suscrita por la Delegada o Delegado del Gobierno del Distrito Federal, o por el Subdelegado al que correspondiera la materia, pudiendo ser este el de Jurídico y Gobierno, de Obras y Servicios Urbanos o Desarrollo Social. La anterior consideración de acuerdo a lo dispuesto por el Acuerdo 01/96, también denominado “Acuerdo por el que se delegan a los Subdelegados las facultades que se indican” del mes de febrero del mismo año. Sin embargo, con la expedición del Acuerdo 01/98, del mes de enero del mencionado año, las facultades legales para la expedición de las órdenes de visitas de verificación cambiaron radicalmente, pues fueron depositadas exclusivamente en los delegados.

#### 4.6.1. Definición del vocablo Facultad.

El término “facultad” representa uno de los conceptos jurídicos fundamentales que se conocen desde el primer semestre de la carrera de la Licenciatura en Derecho, es pues, junto a los de “norma”, “ley”, “persona”, “deber”, “conducta”, “obligación”, “derecho”, etc., la columna vertebral de nuestros estudios. Dicha acepción será utilizada en todas las disciplinas jurídicas y constantemente es materia de fondo en los litigios.

Eduardo García Máynez<sup>96</sup>, al estudiar el derecho, en sentido subjetivo, como la posibilidad de hacer o de omitir lícitamente algo, realiza la siguiente reflexión y propone el siguiente ejemplo: “No pocos autores definen el derecho subjetivo como la ‘facultad de hacer o de omitir algo’. Esta definición tiene el inconveniente de que el término *facultad*, además de su acepción normativa, que equivale a “derecho” o “posibilidad de obrar lícitamente”, puede ser empleado en sentido enteramente distinto. Cuando decimos que Paderewsky era un pianista de “grandes facultades”, empleamos el vocablo en el sentido de aptitud, destreza o poder; en cambio, al afirmar que quien ha hecho un depósito “está facultado” para pedir su devolución, no nos referimos a una aptitud, sino a un derecho subjetivo.

Ignacio Burgoa<sup>97</sup>, define el vocablo facultad en los siguientes términos: “En el ámbito del Derecho significa capacitación que a favor de los órganos del Estado establece el orden jurídico para ejercer cualesquiera de las tres funciones en que se manifiesta el

<sup>96</sup> Ibid. p. 16 y 17.

<sup>97</sup> Ob. cit. p. 165.

poder público, de imperio o de gobierno. Sin esta capacitación ninguna autoridad puede actuar válidamente, surgiendo la nulidad de sus actos. Existe una clara diferencia entre *función* y *facultad*. La primera denota actividad, energía, dinámica o poder y la segunda implica la capacidad jurídica para desempeñarlos. Atendiendo a la índole de la actuación de los órganos estatales, las facultades pueden ser *legislativas, administrativas o jurisdiccionales*; y por lo que atañe a su fuente, *constitucionales, legales y reglamentarias*."

"*Facultades legislativas*. Son aquellas que tienen como finalidad u objetivo la expedición de leyes, es decir, de actos de autoridad abstractos, impersonales y generales."

"*Facultades administrativas*. Su finalidad u objetivo consiste en emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su "telos" estribe en resolver ninguna controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa ni dirimir ningún conflicto."

"*Facultades jurisdiccionales*. Se traducen en que su finalidad u objetivo consisten substancialmente en la emisión de actos de autoridad que persigan por su "telos" esencial cualquiera de los objetivos que se acaban de señalar, siendo también dichos actos concretos, particularizados e individualizados..."

Los autores citados la conciben como una posibilidad jurídica que se tiene para realizar o no realizar algo, estar capacitado por mandato legal a efecto de llevarlo a cabo y en materia administrativa con el fin de emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que su finalidad sea dirimir una controversia o conflicto.

#### **4.6.2. Explicación de las Facultades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de visitas de verificación.**

El artículo 7 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal establece las nueve facultades de que goza la administración pública en los siguientes términos: "En materia de visitas de verificación, la Administración Pública tendrá las facultades siguientes:

"I. Comprobar que la actividad de los particulares se realice de conformidad con lo que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;"



"II. Imponer las sanciones por las infracciones que, con motivo de las omisiones o irregularidades detectadas en las visitas de verificación, procedan en los términos de las leyes o reglamentos aplicables;"

"III. Realizar los estudios necesarios para mantener actualizado el registro de verificadores y el Padrón;"

"IV. Dictar las medidas de seguridad que sean necesarias, como resultado de la visita de verificación, en los casos en que se ponga en riesgo la salud o la seguridad pública, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables;"

"V. Mantener un programa de orientación, información y quejas en materia de verificación;"

"VI. Desarrollar un programa permanente de simplificación, modernización y mejoramiento de las visitas de verificación;"

"VII. Proporcionar información a los propietarios o representantes de las empresas o establecimientos que lo soliciten, a fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia;"

"IX. Difundir los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las irregularidades en materia de verificación, y"

"X. Las demás que le atribuyan los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables".

A continuación procederemos a comentar cada una de las nueve fracciones que se han transcrito con antelación, lo cual nos permitirá desentrañar el contenido de la norma que encierra estas facultades.

La fracción I, establece el objeto fundamental de la práctica de las visitas de verificación administrativas, es decir, que finalidad se persigue por parte de la Administración Pública del Distrito Federal al emitir la orden para la práctica de la visita. Fundamentalmente se trata de comprobar que las actividades de los particulares se desarrollen en cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Cada una de las dieciocho materias sobre las que se ordena la práctica de las visitas de verificación, se rige por sus propios presupuestos.

La fracción II, es la facultad sancionadora con que se encuentra investida la Administración Pública del Distrito Federal para imponer las sanciones a los particulares que deriven de las omisiones o irregularidades que sean asentadas en el acta respectiva, siempre y cuando esta sea procedente en las leyes o reglamentos aplicables.

La fracción III, la entendemos mas como una obligación que como facultad, pues la administración debe estar obligada a realizar estudios que le permitan mantener actualizado su registro de verificadores, así como el Padrón de Establecimientos que presentan su declaración de apertura. (Art. 3, fracción VII).

Por lo que respecta a la fracción IV, establece la facultad de dictar las medidas de seguridad necesarias, cuando de la visita de verificación se desprende que existe riesgo de poner en peligro la salud o la seguridad pública, conforme a lo dispuesto en los términos de las leyes y reglamentos aplicables.

En la fracción V, se nos presenta también otra obligación de la Administración Pública del Distrito Federal, es decir, esta debe mantener un programa de orientación, información y quejas en materia de verificación administrativa. Redundamos diciendo que debe tratarse no como facultad, sino como obligación, pues la autoridad debe orientar, informar y recibir las quejas de los gobernados, que han sido objeto del acto de molestia.

Otra obligación contenida en la fracción VI, consiste en el desarrollo del programa de simplificación, modernización y mejoramiento de las visitas de verificación. Consideramos que estos objetivos se pueden lograr cuando se observa en las actas que determinados establecimientos reúnen a la perfección todos sus requisitos para su legal funcionamiento. Se puede simplificar, si por ejemplo, en lugar de ordenar visitas de verificación semanales a los bares y discoteques, que se encuentran con toda su documentación en regla, se les ordena esta práctica cada quince días.

Continuando con este catálogo de obligaciones, la fracción VII, confirma que la relación entre administración y administrado no debe ser de franco enfrentamiento, sino de cooperación mutua. La administración pública debe informar a los propietarios o representantes de las empresas o establecimientos que así se lo soliciten todo aquello tendiente a facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones en la materia de que se trate.

La fracción VIII establece que deben difundirse los medios de defensa y los derechos que el administrado puede hacer valer contra las irregularidades que se presenten en materia de verificación. Al levantarse el acta de visita de verificación, un ejemplar de

la misma, en copia al carbón le es entregada al administrado, la misma contiene el derecho que le asiste para la interposición del recurso administrativo de inconformidad.

Por último, la fracción IX, deja abierta la posibilidad de que otras leyes los reglamentos atribuyan facultades no indicadas en este ordenamiento y que correspondan a la Administración Pública del Distrito Federal. En tal supuesto podemos especular acerca de las próximas visitas de verificación a las que serán objeto los conductores del transporte público concesionado en sus modalidades de taxis y colectivos con itinerarios fijos.

No debemos omitir la mención a los artículos 8 y 9 del propio ordenamiento, los cuales indican que la autoridad deberá establecer un sistema de identificación de expedientes para la verificación administrativa, el que comprenderá, los números progresivos que correspondan, año, nombre, razón o denominación social, domicilio del establecimiento visitado, su actividad preponderante y el objeto de la visita de verificación. Y el segundo de los mencionados el establecimiento de un sistema de información telefónica, en el que los particulares puedan corroborar la autenticidad de la orden de visita de verificación y los datos contenidos en la misma, así como la obligación de la autoridad de avisar, cuando menos con un día de anticipación al referido sistema de la realización de la visita, con excepción de los casos contemplados en las fracciones IV y VI del artículo 6 (accidentes, siniestro o peligro inminente).

#### **4.7. El Verificador.**

El estudio del presente apartado ha sido incluido en el desarrollo del presente capítulo, dado a que el verificador es el encargado para realizar la práctica de la visita de verificación, por mandato expreso del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal en su artículo 3, fracción IX que a la letra indica:

**"X. Verificador: El servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal cuya función es practicar visitas de verificación para comprobar que los particulares observen los ordenamientos legales y reglamentarios vigentes;"**

Partiendo de la presente definición legal, advertimos a primera vista el cargo de servidor público con que se encuentra investido el funcionario que practicará la visita. En este punto necesariamente debemos iniciar el desarrollo del presente, no sin antes realizar una breve reflexión al respecto.

La actividad de la administración pública, ya sea federal o local, para materializarse en el mundo jurídico debe necesariamente contar con un cuerpo de personas físicas que son los encargados de darle vida al Estado. El maestro Gutiérrez y González,<sup>98</sup> explica: “El Estado ya lo he dicho muchas, veces antes, como persona ficticia que es, como persona incorpórea, como persona que no se puede captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí misma, sino que precisa y requiere, forzosa y necesariamente de personas físicas que realicen sus funciones...” Y continúa explicando que “requiere de un ser humano que realice desde los mas modestos servicios para el Estado, como será el de limpiar los pisos de las oficinas públicas, hasta el de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o el de presidente de los Estados Unidos Mexicanos para funcionar”.

Para definir con mayor amplitud el término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 108 del Título Cuarto denominado *De las responsabilidades de los servidores públicos* el siguiente concepto:

“Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

En el caso del verificador podemos formular el presente concepto: “Verificador es el servidor público de la Administración Pública del Distrito Federal, quien en cumplimiento a lo establecido por los artículos 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 3, fracción IX del Reglamento de Verificación

<sup>98</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. Ob. cit. p. 531.

Administrativa para el Distrito Federal, tiene a su cargo la realización de las visitas de verificación administrativa en las materias que regula el reglamento respectivo”.

El verificador debe estar comprendido, de conformidad al artículo 15 al plan de profesionalización que al efecto establezca el Sistema del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro del cual se les debe de actualizar en el conocimiento del marco normativo aplicable, pero no únicamente de la materia sobre la cual regularmente practican sus visitas, sino que debe comprender la totalidad de las normas aplicables, solo de esta forma se logrará la plena profesionalización de este servidor público.

Las credenciales de identificación son expedidas por la Oficialía Mayor y en ellas deben constar los datos del verificador, como nombre, fotografía a color, firma, número de folio, vigencia, fecha de expedición del cargo, número telefónico para que el visitado se cerciore de la identidad del mismo, así como para presentar quejas, unidad administrativa u órgano desconcentrado, adscripción del verificador, escudo del Distrito Federal y la firma del Oficial Mayor. Además debe contener la leyenda que autorice al portador a realizar la visita de verificación o de clausura solo con la orden respectiva.

#### **4.7.1. Obligaciones del Verificador.**

“En el artículo 17 se señalan ocho fracciones, respecto a las obligaciones de este servidor procedemos en este momento a la transcripción de dicha disposición, para su análisis.

“Art. 17.- En el desempeño de sus funciones, los verificadores tendrán las obligaciones siguientes:

“I. Observar estrictamente las formalidades de las visitas de verificación y realizarlas de acuerdo al programa de visitas de verificación ordinarias que formulen las autoridades y efectuar las extraordinarias cuando así se les ordene;”

“II. Ejecutar en sus términos la orden de visita de verificación;”

“III. Practicar la visita de verificación en los plazos señalados en el presente Reglamento;”

"IV. Entregar un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado a los particulares sujetos a una visita de verificación;"

"V. Entregar original y copias de las actas de visita de verificación a su superior jerárquico, al día hábil siguiente a aquél en que se concluyó la visita;"

"VI. Devolver a la autoridad la credencial de identificación al término de su encargo;"

"VII. Abstenerse de sustraer del establecimiento sujeto a verificación, los libros, registros y demás documentos que deban verificarse, y"

"VII. Las demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables."

La fracción I, representa la obligación de observar el procedimiento que ordenan los artículos 18 al 34, mismo que será analizado en el siguiente apartado, que en resumidas cuentas significa el realizar las visitas de verificación de acuerdo al programa de visitas ordinarias ordenadas por las autoridades y efectuar las que sean extraordinarias cuando así se requiera.

Por lo referente a la fracción II, es la obligación de realizar la visita de verificación en los términos establecidos por la misma, es decir, se deberá sujetar a la materia que al acta corresponda. dispone el artículo Iº. del propio reglamento.

La obligación expresada en la fracción III, es sumamente importante, toda vez que indica que la práctica de la visita de verificación se deberá sujetar a los plazos que se señalan en el reglamento. Nos debemos remitir a los artículos 5 y 6 de este ordenamiento, a efecto de recordar que las visitas de verificación podrán ser ordinarias y extraordinarias, tomando en cuenta que las horas hábiles son las comprendidas entre las 9:00 y las 18:00 horas. y los días hábiles son todos los del año, con excepción de los mencionados en el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La fracción IV, establece uno de los requisitos formales de la visita de verificación, esta es el otorgar al visitado un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado.

En la fracción V, se encuentra otro de los requisitos formales del procedimiento, su desacato implica una violación flagrante a los principios esenciales del procedimiento administrativo, de conformidad con el artículo 2 fracción X de la Ley de

Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, puesto que es obligación del verificador entregar tanto el original y las copias de las actas de verificación al superior jerárquico el día hábil siguiente al que se concluyó la visita de verificación.

El contenido de la fracción VI, ordena la devolución de la credencial que identifica al verificador como tal a su superior jerárquico, (mención que el reglamento no establece, pero se desprende por lógica) al término de su encargo, pues es bien sabido y el propio reglamento lo prevé, que no se podrán realizar visitas de verificación, si el verificador se constituye en el domicilio del visitado y pretende realizar la visita sin la credencial que lo identifique como tal.

Otra obligación del carácter mas importante es el abstenerse de sustraer del establecimiento visitado los libros, registros y demás documentos objeto de la verificación administrativa. El desacato a la anterior disposición puede ser causa de responsabilidad para el verificador (nuevamente el reglamento no hace mención de esta circunstancia), sin embargo salta a la vista que se trataría de una irregularidad gravísima cometida por este servidor público dentro del procedimiento de verificación administrativa.

Por último la fracción VI establece la posibilidad de que acaten las demás obligaciones que los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables, pues se puede dar el caso de que en algunas materias se amplíen las facultades y obligaciones de los verificadores y que no se encuentren expresamente señaladas en el reglamento.

#### **4.8. Procedimiento de las Visitas de Verificación.**

El procedimiento para realizar la visita de verificación se encuentra en los artículos 18 al 34 del propio reglamento, el primero de los citados encierra los denominados requisitos esenciales de la visita de verificación y posteriormente, en el artículo 29 se encuentra el requisito formal de levantar el acta correspondiente.

Comenzando el análisis de los primeros en el artículo 18, se observa que es requisito esencial de la visita de verificación que esta se realice mediante orden escrita de la autoridad competente, la cual deberá reunir los siguientes requisitos:

- "I. Lugar y fecha de expedición;"
- "II. Número de expediente que le corresponda;"
- "III. Nombre, denominación o razón social del visitado;"
- "IV. Domicilio del visitado o ubicación del establecimiento en el que se desahogará la visita de verificación;"
- "V. Objeto y alcance de la visita de verificación;"
- "VI. Fundamentación y motivación jurídicas;"
- "VII. Nombre del verificador que habrá de realizar la visita y número de su credencial;"
- "VIII. Cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad que expida la orden de visita de verificación;"
- "IX. El número telefónico del sistema a que se refiere el artículo 9 de este Reglamento;"
- "X. Autoridad a la que se puede dirigir el visitado para formular quejas sobre la visita de verificación, especificando el domicilio de ella, y"
- "XI. Los demás que señalen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables."

Sin embargo puede darse el caso de que el titular del establecimiento visitado no se encuentre en este, por lo cual el verificador procederá conforme al artículo 19 del reglamento a citar al visitado para el día hábil siguiente. Este citatorio deberá contener:

- "I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del visitado, así como el domicilio o lugar donde se deba de realizar la visita de verificación;"
- "II. Datos de la autoridad que ordena la visita de verificación;"
- "III. Número de folio de la orden de visita de verificación y número del expediente respectivo;"
- "IV. Objeto y alcance de la visita de verificación;"
- "V. Fecha y hora en que el verificador se presentó en el establecimiento;"
- "VI. Fecha y hora en que habrá de practicarse la visita de verificación al día hábil siguiente;"
- "VII. Apercebimiento al visitado en el sentido de que si no acata el citatorio, la visita de verificación se realizará con cualquier persona con capacidad de ejercicio que se encuentre en el establecimiento de que se trate;"
- "VIII. Nombre y firma de la persona a quien se haya dejado el citatorio o, en su defecto, la razón de que la misma se negó a firmar, circunstancia que no afectará la validez de la diligencia, "
- "IX. Nombre, firma y número de credencial del verificador que elabore el citatorio."



Conforme al artículo 20 si en el establecimiento a visitar no se encuentra persona alguna, el verificador procederá a dejar instructivo en un lugar visible, en el caso establecido por este artículo, como en el anterior el instructivo o citatorio tiene los efectos de prorrogar la orden de visita de verificación para el día hábil siguiente al que se señale en la misma orden de visita.

En el supuesto de que la Administración Pública del Distrito Federal tenga conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en algún establecimiento (fracc. IV, del art.6) o cuando la autoridad tenga conocimiento de que existe peligro inminente para la integridad física de las personas, la salud, la seguridad pública o el medio ambiente, (art. 6, fracc. VI), el artículo 21 establece que si el verificador no encuentra al visitado, la diligencia se practicará con la persona que esté en el domicilio, sin necesidad de citatorio y bajo su responsabilidad tomará las medidas necesarias y dará aviso a las autoridades.

Una vez que inicia la visita de verificación (art. 22), el verificador deberá identificarse ante el visitado, representante legal o con la persona con quien se entienda la diligencia, esto lo realizará mostrando su credencial vigente y le entregará a aquel una copia de la orden de visita de verificación, así como el ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado. Se puede presentar el supuesto establecido en el artículo 23, el cual prevé que la visita se suspenda, ya sea porque el visitado o cualquier otra persona realice cualquier acto tendiente a impedirla, obstaculizarla o limitarla, por lo que el verificador procederá a realizar un informe por escrito a su superior jerárquico en donde conste dicha irregularidad, para que este proceda conforme al siguiente numeral.

El artículo 24 faculta a la autoridad emisora de la orden de visita de verificación a imponer las sanciones que correspondan al infractor, mediante resolución administrativa.

Retomando el contenido del artículo 22, el numeral 25 indica que al comienzo de la misma se requerirá al visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia a que designe dos personas para que funjan como testigos de asistencia en el desarrollo de la misma. Si el visitado se encuentra ausente o se niega a nombrarlos, esto lo realizará el verificador, pero si estos testigos en el desarrollo de la visita se

ausentan, el verificador solicitará al visitado para que nombre testigos sustitutos, si el visitado se niega, nuevamente el verificador los nombrará, asentando esta circunstancia en el acta, sin que esto afecte la validez de la misma.

Las obligaciones del visitado durante la visita de verificación se encuentran en el artículo 26 del reglamento y son las siguientes:

"I. Abstenerse de impedir u obstaculizar por cualquier medio la visita de verificación;"

"II. Acreditar en términos de ley la personalidad con que se ostente;"

"III. Permitir el acceso a los establecimientos, locales, lugares, muebles, materiales, sustancias u objetos que se habrán de verificar, conforme al alcance de la orden de visita de verificación;"

"IV. Exhibir los libros, registros y demás documentos que exijan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, conforme al alcance de la orden de visita de verificación;"

"V. Proporcionar la información adicional que solicite el verificador, conforme al objeto y alcance de la visita de verificación;"

"VI. Abstenerse de conducirse con falsedad, dolo, mala fe o violencia durante la visita de verificación, y"

"VII. Proporcionar las facilidades al verificador para el correcto desempeño de sus funciones, conforme al objeto y alcance establecido en la orden de visita de verificación."

Como toda norma jurídica este cuerpo normativo no sólo debe contener obligaciones, sino también derechos, y el visitado tiene una serie de prerrogativas durante el desarrollo de la visita de verificación, los cuales los encontramos en el artículo 27 del reglamento y son los siguientes:

"I. Exigir que el verificador se identifique plenamente;"

"II. Acompañar al verificador en el desarrollo de la visita de verificación;"

"III. Corroborar la autenticidad de los datos contenidos en la orden de visita de verificación, a través del Sistema Telefónico a que se refiere el artículo 9 del presente Reglamento;"

"IV. Solicitar la asistencia de la Contraloría General del Distrito Federal para que levante acta circunstanciada, en los casos en que no coincida la información

proporcionada al visitado por el Sistema de Información Telefónica con la documentación que exhiba el verificador;"

"V. Designar a dos testigos y, en su caso, a los sustitutos de éstos para que estén presentes en el desarrollo de la visita de verificación;"

"VI. Formular las observaciones y aclaraciones que considere convenientes;"

"VII. Comprobar que sus manifestaciones y observaciones queden debidamente asentadas en el acta de visita de verificación;"

"VIII. Exigir que se le entregue copia de la orden de visita de verificación, un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones, así como una copia del acta que se levante con motivo de la visita de verificación;"

"IX. Presentar la documentación que considere conveniente para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas, y"

"X. Que se le hagan saber las consecuencias jurídicas de la visita de verificación."

Inicia ahora el estudio del requisito formal por excelencia en las visitas de verificación (art. 29), nos referimos al levantamiento del acta circunstanciada, la cual debe estar numerada y foliada y en el formato que al efecto se expida. La misma se levantará en presencia del visitado, representante legal, o persona con quien se entienda la diligencia, con la asistencia de los testigos. En esta acta se asentará lo siguiente:

"I. Lugar, fecha y hora de su formulación;"

"II. Nombre y cargo del verificador que realice la visita de verificación;"

"III. La descripción del documento de identificación del verificador;"

"IV. Número y fecha del oficio de comisión, así como el número de expediente de la orden de visita de verificación;"

"V. Nombre, denominación o razón social del visitado y, en su caso, el nombre del representante legal o persona con quien se entienda la diligencia;"

"VI. Calle, número, colonia, Delegación y Código Postal, así como el teléfono o cualquier otra forma de comunicación de que disponga el visitado;"

"VII. La circunstancia de que fue entregada la Carta de Derechos y Obligaciones del visitado conforme al artículo 17, fracción IV, del presente Reglamento;"

"VIII. La circunstancia de que se requirió al visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia, para que designara testigos y sus sustitutos y, ante su negativa a hacerlo, que el verificador nombró a los testigos y los sustitutos de éstos, si hubiere sido necesario;"

"IX. Descripción de los hechos, omisiones o irregularidades detectadas, precisándose los medios por los que el verificador conoció dichas circunstancias;"

"X. La descripción, así como la cantidad de los materiales o sustancias que se hayan tomado como muestra para los análisis respectivos, cuando la naturaleza de la actividad objeto de verificación así lo requiera;"

"XI. Las declaraciones, observaciones y demás manifestaciones que formule el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia;"

"XII. La descripción de los documentos que exhiba el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia y, en su caso, la circunstancia de que se anexa copia de los mismos al acta de visita de verificación;"

"XIII. Las particularidades e incidentes que surjan durante la visita de verificación;"

"XIV. El término con el que cuenta el visitado para manifestar lo que a su derecho convenga en relación a la visita de verificación, así como la autoridad ante quien puede formular dicha manifestación;"

"XV. La hora, día, mes y año de conclusión de la visita de verificación;"

"XVI. Nombre y firma de quienes intervinieron en la visita de verificación incluyendo los de quien o quienes la hubiesen llevado a cabo. Si el visitado, representante legal o persona con quien se entienda la diligencia se negase a firmar, ello no afectará la validez del acta de visita de verificación y el verificador asentará la razón respectiva, y"

"XVII. Los demás que contemplen los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables."

De conformidad a lo ordenado por el artículo 30, las visitas de verificación deben concluirse dentro del plazo de dos días hábiles, debemos entender que es improrrogable, a menos que opere el supuesto del artículo 5, para habilitar días y horas inhábiles, también el propio artículo establece que si por su naturaleza se requiera de un plazo mayor al señalado, entonces se podrá ampliar este término, si la propia autoridad así lo determina. El visitado (art. 31), representante legal o la persona con la que se entienda la diligencia, podrá solicitar se asienten en el acta las manifestaciones que a su derecho convengan.

El artículo 32 del reglamento ordena al verificador a entregar una copia del acta de visita de verificación al visitado, sobre la autoridad que calificará el acta de visita de verificación y el término con que cuenta para manifestar lo que a su derecho convenga.

El numeral 33 otorga una facultad similar a la fe pública, aunque el artículo no la menciona como tal, pero así la entendemos, a las manifestaciones que el verificador asiente en el acta respectiva, toda vez que indica que "Los hechos, omisiones, o

irregularidades administrativas detectadas en la visita de verificación que estén debidamente asentados en el acta de visita de verificación respectiva, realizada conforme a las disposiciones de la Ley y del Reglamento, se tendrán por ciertos, salvo prueba en contrario”.

Como último punto de análisis en el presente apartado, el artículo 34 establece la obligación del verificador de realizar la entrega de las actas de visita de verificación a su superior jerárquico, el día hábil siguiente en que se concluya la visita de verificación.

#### **4.9. Derechos y obligaciones del visitado.**

Los numerales 26 y 27 del reglamento indican cuales son las obligaciones y los derechos de los visitados en el momento en que se realiza la diligencia de visita de verificación administrativa. Los mismos se encuentran insertos en el documento denominado “Carta de Derechos y Obligaciones de los Visitados”, que se les otorga a estos al comienzo de la visita. Dicho documento, debe entregarse al visitado en el formato que ex profeso imprime la Administración Pública del Distrito Federal.

El primero de los numerales en cita, establece ocho obligaciones del visitado, en el momento del inicio de la visita de verificación, así tenemos que la fracción I nos habla de que el visitado se abstendrá de impedir u obstaculizar la visita de verificación.

La fracción II, obliga al visitado a acreditar en términos de ley la personalidad con que se ostente, tratándose del propietario el medio idóneo de identificación es exhibir la licencia de funcionamiento y en segundo caso una identificación oficial, si se tratare del representante legal, este lo hará por medio del documento notarial que lo acredite como tal.

La fracción III, establece la obligación de permitir el acceso a los establecimientos, locales, lugares, muebles, materiales, sustancias u objetos que se habrán de verificar, conforme al alcance de la orden respectiva.

En la fracción IV se obliga al visitado a exhibir los libros, registros y demás correspondencia que exijan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, conforme al alcance de la orden de visita de verificación.

La fracción V, obliga al visitado a proporcionar la información adicional que solicite el verificador, conforme al objeto y el alcance de la visita.

En la fracción VI, se encuentra la obligación del visitado de abstenerse de conducirse con falsedad, dolo, mala fe o violencia durante la visita de verificación. Debemos recordar que uno de los principios rectores de la actuación, tanto de los administrados, como de la Administración Pública del Distrito Federal, conforme al artículo 5 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es la buena fe.

Por último en la fracción VII, se establece que el visitado deberá proporcionar las facilidades al verificador para el correcto desempeño de sus funciones, conforme al objeto y alcance establecido en la orden de visita de verificación. El visitado debe, aunque suene paradójico, otorgarle al verificador las condiciones propicias para que este realice el acto de molestia, lo cual redundará en la finalización pronta de la visita de verificación.

Los derechos del visitado, como quedó manifestado con anterioridad los menciona el artículo 27, y se describen en sus diez fracciones, las que procedemos a abundar.

I.- Exigir que el verificador se identifique plenamente; la falta del cumplimiento de esta obligación del verificador es una violación directa al procedimiento y también resulta en una transgresión al principio de la buena fe.

II.- Acompañar al verificador en el desarrollo de la visita de verificación; el verificador no puede de ninguna manera limitar este derecho al visitado o persona con quien se entienda la diligencia.

III.- Corroborar la autenticidad de los datos contenidos en la orden de visita de verificación, a través del Sistema Telefónico a que se refiere el artículo 9 del presente

Reglamento; el visitado debe antes de permitir el inicio de la visita de verificación, cerciorarse de la autenticidad de la misma llamando al teléfono citado, el cual es el 56-58-11-11, el número telefónico de LOCATEL.

IV.- Solicitar la asistencia de la Contraloría General del Distrito Federal para que levante acta circunstanciada, en los casos en que no coincida la información proporcionada al visitado por el Sistema de Información Telefónica con la documentación que exhiba el verificador.

V.- Designar a dos testigos y, en su caso, a los sustitutos de éstos para que estén presentes en el desarrollo de la visita de verificación.

VI.- Formular las observaciones y aclaraciones que considere convenientes; durante la práctica de la visita de verificación se puede presentar el caso de que el visitado realice manifestaciones sobre situaciones que forman parte del objeto y alcance de la visita.

VII.- Comprobar que sus manifestaciones y observaciones queden debidamente asentadas en el acta de visita de verificación; no basta solo realizar estas aclaraciones y manifestaciones, el visitado debe comprobar que el verificador las ha asentado en el acta respectiva, tiene el derecho de solicitarle al visitador el acta para comprobar que sus manifestaciones obran en ella.

VIII.- Exigir que se le entregue copia de la orden de visita de verificación, un ejemplar de la Carta de Derechos y Obligaciones, así como una copia del acta que se levante con motivo de la visita de verificación; la omisión de los tres requisitos de esta fracción importan severas causas de vicios del procedimiento, pues la primera y tercera significan dejar en estado de indefensión al visitado, ya sea para interponer el Recurso Administrativo de Inconformidad, conforme al artículo 42 del reglamento, o el Juicio de Amparo. La falta de entrega de la Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado importa una violación de forma y no de fondo al procedimiento administrativo.

IX.- Presentar la documentación que considere conveniente para desvirtuar las posibles irregularidades detectadas, y: si en el transcurso de la visita de verificación el visitado

no presentara algún documento o el verificador asentó una circunstancia que requiere de aclaración, el visitado se encuentra en posibilidades de subsanar dicha omisión antes del cierre del acta, de igual modo deberá cerciorarse de que estas aclaraciones obren en el acta.

X.- Que se le hagan saber las consecuencias jurídicas de la visita de verificación. Estas consecuencias jurídicas consisten en mencionar que el acta será remitida ante la Unidad Calificadora, en la cual el titular de la misma iniciará el procedimiento administrativo de calificación de acta de visita de verificación y que cuenta con cinco días hábiles a partir de la realización de la visita para presentar ante el calificador de infracciones el escrito de oposición a la visita de verificación.

Anicet Le Pors, Ministro de la Función Pública y de las Reformas Administrativas en Francia, el 27 de noviembre de 1981, realizó una conferencia en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)<sup>99</sup>, en dicho acto el ministro realizó dos reflexiones importantes sobre las convergencias que en materia de administración pública comparten México y Francia, debemos señalar que en efecto, nuestro derecho administrativo se encuentra mas cercano a la tradición francesa que a la influencia sajona, lo cual lo hace a nuestro entender mucho mas rico en su estudio alejándose de una tradición simplista. Recordemos la importancia del caso Agnes Blanco para establecer el concepto de servicio público el cual es indiscutiblemente uno de los pilares del derecho administrativo, pues este concepto es reconocido en el estado francés y de el derivó el gran desarrollo de nuestra ciencia administrativa.

Le Pors en sus importantes reflexiones confirma esta cercanía al señalar " En primer lugar, me es grato comprobar que México es el país con el que hemos desarrollado más nuestras relaciones en el campo de las ciencias de la administración, y esto, tanto en lo que se refiere a nuestras relaciones bilaterales como, en el plan internacional, en el marco de las actividades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas".

Así tenemos como nuestro derecho administrativo es influenciado por el francés en los siguientes puntos que señala Le Pors: "... los administrados han de ser mejor protegidos gracias al refuerzo del respeto a la legalidad en el ejercicio administrativo. Quiero así desarrollar la práctica del procedimiento previo a las decisiones que

<sup>99</sup> "La Reforma Administrativa en Francia". Le Pors, Anicet. En "Serie Praxis" número 46, Revista del Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 23, 25 y 27.



implica, por ejemplo, el acceso al expediente, el conocimiento de los derechos de la defensa, la obligación de motivar ciertas decisiones, etcétera, medidas que permitan la unificación del derecho vigente. "

"En tercer lugar, los funcionarios y los usuarios han de ser asociados al funcionamiento de la administración. La administración debe ser transparente, en la medida de lo posible." Si analizamos con detenimiento estos postulados, observaremos que se encuentran plenamente reconocidos en nuestra Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, así como en el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, por tanto el reconocimiento de tales derechos del gobernado se manifiestan plenamente en la verificación administrativa.

#### **4.10. Procedimiento Administrativo para la calificación de las Actas de Visita de Verificación.**

Los artículos 35 al 41 del propio Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, contienen el procedimiento al que la autoridad calificadora del Acta de Visita de Verificación, deberá sujetarse para tal efecto, de tal forma que continuaremos directamente al estudio del procedimiento en el que emanará el acto administrativo de resolución que pondrá fin a dichos actos procedimentales.

El numeral 35 establece que las disposiciones del Capítulo Quinto, se aplicarán supletoriamente a las materias previstas en el artículo 1 del reglamento. Operan estas, en las dieciocho materias a que se refiere dicho numeral y sobre las cuales se realizó el estudio respectivo en el Capítulo precedente.

El primer presupuesto dentro del procedimiento lo contiene el artículo 36, al indicar que el acta de visita de verificación debe ser calificada por la autoridad, la que resolverá conforme a derecho. El segundo presupuesto consiste en que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de la visita, el visitado que no esté conforme con la misma o con los hechos e irregularidades asentadas en esta podrá expresar por escrito, ante la autoridad calificadora lo que a su derecho convenga. El escrito de referencia o escrito de oposición, como le nombra el reglamento deberá contener cuando menos los siguientes requisitos;

- 1.- Organismo administrativo al que se dirige;
- 2.- Nombre del visitado y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- 3.- Visita de verificación de que se trate;
- 4.- La fecha en que esta se realizó, o en la que se tuvo conocimiento de la misma;
- 5.- El número que corresponda a la orden de visita de verificación;
- 6.- Descripción de los hechos o irregularidades relacionados con la visita de verificación;
- 7.- Medidas de seguridad que se impugnan; (debemos mencionar que este supuesto solo es aplicable cuando se materialice la prevención referida en el artículo 28, es decir, que al momento de la visita de verificación se detecte la existencia de omisiones o irregularidades que pongan en riesgo la salud pública o general y la seguridad del establecimiento).
- 8.- Argumentos de derecho que haga valer y el listado de pruebas que ofrezca y rinda. De capital importancia es que acompañe los documentos probatorios respectivos, si no los presentó en el desarrollo de la visita de verificación. Si el visitado no tuviese en su poder algún por que este obre en los archivos públicos y los ofrece como prueba, deberá manifestar tal situación en su escrito acompañando el acuse de recibo de la copia certificada de dicha solicitud..

El derecho del visitado a interponer el escrito de oposición presenta dos consecuencias jurídicas inmediatas, la primera de ellas, se configura por no presentarlo dentro del término previsto por el reglamento, si el visitado no promueve su inconformidad (art.37), el calificador tendrá por ciertos los hechos, omisiones o irregularidades consignados en el acta y procederá a calificarla, y en su caso a imponer las sanciones, así como las medidas de seguridad que sean necesarias, por medio de la resolución administrativa debidamente fundada y motivada que ponga fin al procedimiento.

Por el contrario, (art. 38) si el visitado ejerce su derecho a interponer el escrito de oposición y ofrece pruebas, la autoridad calificadora en el término de tres días hábiles acordará su admisión y en el mismo proveído, fijará fecha para la celebración de pruebas y alegatos, la cual se celebrará dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se notifique dicho proveído.

Al celebrarse la audiencia dentro de los cinco días siguientes a la notificación de proveído de admisión de pruebas (art. 39), estas se desahogarán. Si el visitado que se encuentre en el supuesto que establece el artículo 36, es decir no contar con alguna prueba documental y ya haberla solicitado a la autoridad y esta aún no la entrega,

podrá solicitar el diferimiento de la audiencia y la autoridad calificadora requerirá directamente dicho documento a la autoridad que corresponda. El diferimiento será por un término de diez días.

En la celebración de la audiencia el visitado podrá formular en forma oral o escrita los alegatos que estime convenientes. Al terminar la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos se debe levantar una acta suscrita por los que hayan intervenido en la audiencia correspondiente.

Continuando con el procedimiento, dentro de los días hábiles (art. 40), siguientes a la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos, la autoridad que conozca del procedimiento, emitirá la resolución correspondiente, en la cual, en caso de ser procedente impondrá las sanciones y medidas de seguridad procedentes en los términos de las disposiciones legales o reglamentarias. La resolución administrativa debe ser notificada personalmente al visitado dentro de los diez días hábiles siguientes. Si se presenta el caso de que dentro de los plazos establecidos por este artículo, la autoridad fuera omisa en notificar la resolución correspondiente, se entenderá que en la visita de verificación no se encontraron irregularidades administrativas. Sin embargo la autoridad tiene la posibilidad, y de hecho así lo hace en numerosas ocasiones contraviniendo el principio de buena fe, de realizar la resolución en el último día del término y en la notificación al visitado realizar esta y la clausura del establecimiento en donde se levantará una acta circunstanciada de fijación de sellos.

Las últimas dos instancias del procedimiento administrativo de calificación de acta de visita de verificación son la facultad que tiene la autoridad administrativa para realizar visitas de verificación de carácter complementario para cerciorarse de que el visitado ha subsanado las irregularidades administrativas detectadas, siempre observando las disposiciones del Capítulo Cuarto del Título Segundo del presente ordenamiento, esta previsión se refiere al procedimiento de las visitas de verificación. (Art.41).

Por último y aunque ya no forma parte del procedimiento de calificación del acta de visita de verificación, si el visitado se ve afectado por la resolución que ponga fin al procedimiento (art.42), podrá interponer el recurso de inconformidad que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Debemos recordar que los dieciocho ordenamientos legales aplicables a la práctica de visitas de verificación, establecen las facultades y el marco de acción de las autoridades administrativas. Sin embargo la autoridad administrativa, como se observará en el apartado relativo a las sanciones, suele traspasar estas facultades e incurrir en la figura conocida como desvío de poder.

Para Armienta Hernández,<sup>100</sup> la discrecionalidad "significa que la autoridad tiene la posibilidad de dictar un acto dentro de los parámetros que la ley determina". Así tenemos que el desvío de poder para el autor citado "no se relaciona con la ilegalidad, sino a lo que se refiere es realmente a la transgresión de la ley". Y concluye afirmando que "el desvío de poder lo encontramos generalmente en la aplicación de las sanciones, esto es, cuando la multa no guarda relación con las condiciones económicas del infractor o con la gravedad de la infracción".<sup>101</sup>

#### **4.11. Medidas de Seguridad.**

El artículo 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo las define como "las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas". El artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal las define en idénticos términos.

Las autoridades podrán imponer a los visitados a los que se les que hayan comprobado irregularidades u omisiones las medidas de seguridad que contempla el reglamento cuando se presentan circunstancias que pongan en peligro la salud y la seguridad públicas y que son las siguientes conforme al artículo 45 de la norma en estudio:

"I. El aseguramiento de materiales o sustancias peligrosos y contaminantes;"

"II. La suspensión temporal, total o parcial, de la actividad que genere el peligro o daño, y"

"III. Las demás que establezcan los ordenamientos legales o reglamentarios aplicables y que sean necesarias para preservar la seguridad y la salud de la población. Las medidas de seguridad tendrán la duración estrictamente necesaria para que el visitado, subsane las irregularidades detectadas en la visita de verificación."

<sup>100</sup> Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, México, 1996, p. 23.

<sup>101</sup> Ob.Cit. p. 37 y 38.

Precisamente por esta característica de no tratarse de resoluciones definitivas, sino temporales, en las cuales la autoridad le concede al visitado el plazo necesario para que este subsane las irregularidades que se observaron durante el desarrollo de la visita de verificación, es que no se puede hablar de que el aseguramiento de las sustancias tóxicas o peligrosas encuadre en la prohibición establecida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al referirse a la confiscación pues esta figura significa la pérdida total de los bienes de algún gobernado o de el culpable, es la privación total de los bienes y es diferente al decomiso, que significa la pérdida de los objetos del delito y la cual es una figura típica del derecho penal y aduanero.

También se establece la posibilidad de suspender temporal, total o parcial la actividad que genere peligro o daño. Sin embargo esta prevención entendemos que también se encuentra sujeta a la observancia de la hipótesis contenida en la fracción III, es decir que una vez que el visitado haya subsanado la irregularidad podrá realizar su actividad sin ningún problema.

En materia de protección civil encontramos que además de las anteriores se establecen como medidas de seguridad el aislamiento temporal, parcial o total del área afectada, la suspensión de trabajos, la evacuación de inmuebles. En establecimientos mercantiles, el aseguramiento de bebidas alcohólicas, imposición de sanciones, clausura, y la revocación de la licencia de funcionamiento o autorización. En espectáculos públicos, el aseguramiento de boletos, aseguramiento de animales salvajes si representan peligro inminente para la seguridad de los espectadores, realización de reparaciones u obras, etc. En materia de salud, la separación de personas infectadas, cuarentena, observación personal sobre los presuntos portadores sin limitar la libertad de tránsito, orden de vacunación a personas y animales, destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora de enfermedades al hombre, aseguramiento o destrucción de objetos, productos y sustancias nocivas para las personas, suspensión de mensajes publicitarios nocivos para la salud, orientación y vigilancia de quienes ejerzan el sexoservicio y de quienes utilizan el mismo. También relativo a la salud pero en servicios de atención médica, desocupación o desalojo de casas, prohibición de actos de uso, etc. En control sanitario de la publicidad, suspensión de mensajes publicitarios, aseguramiento de material publicitario, emisión de mensajes publicitarios que adviertan del peligro de daños a la salud, etc. En materia de protección ecológica y protección al ambiente opera también el decomiso de materiales o sustancias contaminantes o la clausura si existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico. En materia de anuncios, la suspensión en el funcionamiento

de los anuncios, retiro de anuncios o instalaciones, prohibición de continuar la colocación del anuncio, y la advertencia pública. En materia de construcciones y edificaciones son las, reparaciones, obras o demoliciones necesarias, desocupación temporal o definitiva.

#### 4.12. Sanciones.

Nuestra ciencia jurídica, compuesta por ese conjunto de normas jurídicas que otorgan derechos e imponen obligaciones a los gobernados, para lograr regular la conducta humana en sociedad, necesita gozar de una fuerza coactiva que garantice el cumplimiento de las referidas obligaciones. El desacato a las obligaciones de los particulares, acarrea una consecuencia jurídica, denominada sanción. En el caso que nos ocupa en el presente apartado, hablaremos de las sanciones de carácter administrativo, alejándonos de las sanciones penales, propias de esa rama del derecho o de las sanciones que emanan del derecho penal administrativo, las que se materializan ante la comisión de un delito especial. Al abordar el estudio de la sanción Rafael Rojina Villegas<sup>102</sup>, nos explica que “ en un principio la sanción fue de orden penal, en cuanto que el acto antijurídico afectaba por la represión impuesta por la familia de la víctima, o por el Estado, a la libertad, o a la vida misma del infractor. Ya en una evolución posterior del derecho, se distingue entre la sanción que va a afectar el patrimonio, que no va a implicar una coacción sobre la persona, y a la sanción que va directamente dirigida al sujeto infractor y que por esto se llama sanción corporal”.

La sanción administrativa, nos explica Acosta Romero<sup>103</sup>, “puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad”.

Es precisamente de esta forma como se encuentran investidas de poder sancionador las autoridades administrativas, es decir, están facultadas para imponer multas y arrestos administrativos hasta por treinta y seis horas, conforme al artículo 21 constitucional, como se observó en el capítulo que antecede, el legislador ha facultado a las

<sup>102</sup> Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Introducción y Personas Tomo Primero. Editorial Porrúa S. A., México, 1980, 3a. edición, pp. 211 y 212.

<sup>103</sup> Acosta Romero, ob. cit., p. 955 Primer Curso.

autoridades administrativas para imponer clausuras, rebasando el contenido del artículo constitucional referido.

El Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal impone como sanciones las medidas de seguridad y el estado de clausura, el que podrá ser temporal o definitivo, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, impone como sanciones en su artículo 129 las siguientes:

"I.- Amonestación con apercibimiento;"

"II.- Multa;"

"III.- Arresto hasta por treinta y seis horas;"

"IV.- Clausura temporal o permanente, parcial o total, y"

"V.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos."

La fracción I del mencionado artículo nos habla de la amonestación con apercibimiento. Esta amonestación representa una advertencia que en este caso formula la autoridad administrativa al infractor de la disposición administrativa y por medio de ella hace de su conocimiento las consecuencias jurídicas que tal conducta le pueden acarrear y lo conminará a enmendar la irregularidad.

La multa administrativa, contemplada en la fracción II, es una corrección disciplinaria consistente en una sanción pecuniaria que se impone al particular, en beneficio del Estado, Entidad Federativa, o municipal, al contravenir las disposiciones administrativas. Citando nuevamente el numeral 21 de la Constitución General de la República, este precepto establece que si el autor de una infracción castigada con multa es jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa mayor que el importe de su jornal o sueldo de una semana. También el artículo 22 del texto en cita, prohíbe expresamente las multas excesivas.

La fracción III nos habla del arresto administrativo, el que consiste en una corta privación de la libertad o una detención provisional, por el mandato de la autoridad administrativa a efecto de dar cumplimiento a una resolución, opera en el caso de que el particular no pueda cubrir el monto de la sanción pecuniaria y por ende cumplirá el mandamiento de la autoridad por medio del arresto. El arresto administrativo para el punible se llevará a cabo en los Juzgados Cívicos del Distrito Federal.

La clausura establecida en la fracción IV del citado precepto, significa el cierre de un establecimiento o la suspensión de sus actividades. Se prevé por la normatividad en análisis que podrá ser temporal, es decir por un lapso determinado, permanente si es definitiva, parcial si se refiere al cierre de determinada zona o área del mismo, o total si se establece el cierre o suspensión de la actividad hasta en tanto el particular corrija las omisiones e irregularidades.

Sin embargo, consideramos que la clausura es una sanción totalmente inconstitucional derivada de la actuación *Ad Libitum* de los legisladores, pues rebasan al establecerla como sanción administrativa, el contenido del precepto 21 constitucional. Ignacio Burgoa<sup>104</sup> afirma: “Según el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Dicha sanción *únicamente debe consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales* (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto, cualquier reglamento de este tipo que prevea una sanción distinta de las expresadas, como la clausura del establecimiento en que ordenamiento se infrinja, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso del pecuniario o del corporal, lo que, por lo demás, acontece comúnmente”. Sirven para confirmar tales aseveraciones la siguiente jurisprudencia que a continuación se transcribe:

#### **INFRACCIONES. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Tipo de Documento: JURISPRUDENCIA Clave de Publicación: 85

Clave de Control Asignada por SCJN: No existente

Sala o Tribunal emisor: Pleno de la Corte - 5ta. Epoca - Materia: Administrativa

Fuente de Publicación : Apéndice de 1995

Volumen: Tomo III, Parte SCJN Página: 60

Si bien es cierto que la Constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional.

<sup>104</sup> Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales, p. 654.



**NOTA:**

En los Apéndices 1917-1954 y 1917-1965, aparece con el rubro: "AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS."

Texto íntegro emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
CIVJSCJN 185584

**AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Tipo de Documento: JURISPRUDENCIA Clave de Publicación: 20

Clave de Control Asignada por SCJN: No existente

Sala o Tribunal emisor: Pleno de la Corte - 5ta. Epoca - Materia: Administrativa

Fuente de Publicación : Apéndice de 1995

Volumen: Tomo III, Parte SCJN Página: 17

" A ellas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto, hasta por treinta y seis horas."

En los diversos ordenamientos relacionados con el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, encontramos además de las sanciones ya comentadas las siguientes: En materia de desarrollo urbano se establecen, la rescisión de convenios, la suspensión de los trabajos, demolición de construcciones, intervención administrativa de las empresas, la pérdida de los estímulos otorgados, la revocación de las licencias y permisos otorgados. En Protección Civil, ni la ley ni el reglamento superan lo ordenado por el artículo 21 constitucional. En Establecimientos Mercantiles, aparte de las sanciones ya estudiadas se establece la revocación de la Licencia de Funcionamiento, de Permisos y Autorizaciones. En materia de celebración de Espectáculos Públicos, también se establece la revocación de los permisos. En materia deportiva se imponen la amonestación, suspensión y la expulsión y cancelación del registro a las asociaciones. En Protección de Animales, a los rastros que reincidan en irregularidades se harán acreedores a la suspensión de sus labores hasta por un mes.

En materia de Anuncios se contemplan como otro tipo de sanciones a las referidas, el retiro del anuncio y la revocación de la licencia o permiso. En materia de Salud, la ley no establece sanciones diferentes a las ya comentadas. En materia de Cementerios y Agencias de Inhumaciones, los reglamentos no contemplan sanciones que vayan mas allá de lo pecuniario. En la Protección de los No Fumadores, el reglamento solo establece sanciones económicas al infractor. En Turismo también se contemplan

solamente sanciones de tipo pecuniario. Para Construcciones y Edificaciones se prevé el uso de la fuerza pública, la suspensión de excavaciones y la revocación de la licencia. En materia de Mercados, existe el retiro de puestos, marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas y la cancelación definitiva de la cédula de empadronamiento. Para Estacionamientos Públicos, no se establece sanción diferente a las ya señaladas. En Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica se prevén además la remisión de vehículos a los depósitos correspondientes, suspensión o revocación de concesiones o autorizaciones. Por último en materia de Personas con discapacidad, no se prevén sanciones aparte de la multa administrativa.

#### **4.13. Propuestas respecto a las Visitas de Verificación.**

Después del desarrollo de las disposiciones del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal en todo lo que se refiere a la practica de las visitas de verificación, toca el turno de abocarnos a la parte propositiva de la presente monografía.

Para tal efecto, hemos decidido organizar estas propuestas en los siguientes rubros: a) propuestas respecto a los verificadores o inspectores; b) propuesta respecto a la participación de las Contralorías Internas; c) propuesta respecto a la implantación de un nuevo tipo de licencia de funcionamiento; d) propuesta respecto a los giros mercantiles sin omisiones; e) propuesta respecto a la desaparición del Sistema de Verificación Empresarial y; f) propuesta respecto a una verdadera observancia de las disposiciones administrativas respecto a las materias de Anuncios, Personas con Discapacidad, Espectáculos Públicos, Protección Civil y Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.

##### **Rubro a): el Verificador o Inspector.**

**PRIMERA.- Definición correcta.** De conformidad al estudio del significado que tuvimos ocasión de analizar en el Capítulo 3 de la presente Tesis, en el subtema 3.1, denominado "Análisis de los vocablos supervisión, verificación, fiscalización, inspección y vigilancia", en las páginas consideramos que el término correcto con el que el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, así como las demás disposiciones administrativas legales y reglamentarias aplicables, deben referirse a dicho servidor público, no como verificador, sino como inspector.

**SEGUNDA.- Profesionalización del Verificador.** Hemos observado en el desarrollo del presente Capítulo (subtema 4.7.), que el procedimiento para llevar a cabo la visita de verificación, reviste de conocimientos jurídicos, al tratarse de un verdadero procedimiento administrativo formalizado, pues la visita de verificación, para realizarse correctamente y que no pueda ser atacada de nula por parte del visitado, requiere del cumplimiento de una serie de formalidades que el verificador o inspector debe observar escrupulosamente. He aquí el principal problema, toda vez que los verificadores son servidores públicos que en su gran mayoría no conocen la terminología jurídica y cometen toda una serie de irregularidades y atropellos en el desempeño de su cargo o comisión. Ya mencionamos como en completo desacato de las disposiciones del reglamento exceden sus funciones, o en su defecto omiten seguir el procedimiento conforme a lo que determinan la ley y el reglamento.

Deben realizarse verdaderos cursos de profesionalización, los cuales deben ser promovidos por la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, que se avoquen no solo al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal, sino también de todo el marco legal que da sustento a la Administración Pública del Distrito Federal, como el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, solo por citar algunos ejemplos. Los nuevos verificadores, son personas que han entrado a realizar una función muy delicada, al amparo de una depuración que ha dejado mucho que desear, en su gran mayoría son sujetos que desconocen la terminología jurídica que mencionan tanto la ley procedimental y el reglamento de verificación. Fueron preparados por el gobierno capitalino, pero en la realidad el remedio ha resultado peor que la enfermedad, toda vez que por falta de práctica en este tipo de diligencias han cometido tantas o más arbitrariedades que sus antecesores.

Resulta ocioso para los antiguos verificadores reportarse y checar su entrada a labores todos los días, sin encontrarse laborando correctamente, pues es por todos sabido que a los verificadores anteriores a la depuración, no los tienen realizando sus funciones, los emplean como auxiliares administrativos o de plano sin realizar algún tipo de trabajo. Las Contralorías Internas no han tomado cartas en el asunto, pero en términos de derrama económica, definitivamente los impuestos de los capitalinos se están malgastando. Debe ubicarse a dichos servidores públicos en sus funciones, no es posible que por el hecho de que se gestó un cambio de gobierno en la capital, se deje a estos funcionarios en espera de que termine la administración y se presente un cambio de gobierno para poder continuar sus funciones. El sustentante no propone de ninguna

forma su despido, pero si su reubicación, a fin de cuentas son empleados del Gobierno del Distrito Federal.

La corrupción a la que es propenso el verificador también se propone evitarla reconociéndole un nivel mas alto en el escalafón. Esto beneficiaría tanto al Gobierno del Distrito Federal, como al empleado. Claro está que solo los verificadores que acrediten su profesionalización, tendrán derecho a este beneficio, pues no se trata de mejorar sus condiciones sin que acredite el exacto cumplimiento de su función.

Como colofón de estas propuestas respecto al verificador, citaremos al maestro García Ramírez,<sup>105</sup> quien señala: "Si uno mira las noticias y escucha los lamentos, seguramente advertirá que la crisis- si este nombre le conviene- se halla más en las personas que en las normas o las instituciones". Más adelante el referido autor continúa explicando: "la selección que se haga de los servidores públicos, desde el más encumbrado hasta el más modesto, debe ser una tarea responsable y eficiente. Ir al garete en estas cosas equivale a poner la nación a la deriva, o- peor todavía- a merced de vientos adversos que pudieran inflar las velas en un derrotero indeseable". Para concluir lo importante que resulta elegir a los más idóneos, los más capaces, y porque no decirlo, los más patriotas, el autor apunta que: "Hay que formar, pues, los Hércules que requerimos para los trabajos que aguardan a la nación. En este esfuerzo, es preciso advertir puntualmente cuál es el ánimo que puebla el cuerpo de Hércules, no sea que, distraídos por alguna apariencia engañosa, pongamos sobre el camino un temible personaje de otra estirpe: Frankenstein, nada menos".

Enrique de Val,<sup>106</sup> afirma que uno de los mayores temas en el marco de la renovación moral, es el relacionado con la responsabilidad administrativa, pues es necesario imbuirla en los servidores públicos. "En una sociedad en crisis, sólo a través de la prescripción de sanciones, puede dársele cierta expectativa de éxito a la necesidad de fortalecer y preservar el buen y adecuado funcionamiento del servicio público". Y concluye afirmando: "Así, las obligaciones prescritas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien su cumplimiento salvaguarda los principios que deben regir el buen y adecuado funcionamiento del servicio público, su incumplimiento genera la aplicación de una sanción, pero como culminación de un

<sup>105</sup> "Administración Pública socialmente comprometida y profesionalmente capaz". Por García Ramírez, Sergio, en Revista "Serie Praxis" 102, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 13, 15 y 18.

<sup>106</sup> "Responsabilidad Administrativa", en "Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades", Revista "Serie Praxis" número 60, pp. 89, 99 y 100, compilador José Francisco Rufz Massieu, marzo de 1984.

proceso de investigación y posterior a la substanciación de un procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa, es decir, de un procedimiento en el que se determina si realmente hubo incumplimiento o no, a cargo del servidor público”.

**Rubro b): Propuesta respecto a la participación de las Contralorías Internas.**

La fracción XXVI del artículo del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que le corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal conocer e investigar los actos u omisiones o conductas de los servidores públicos con motivo de las quejas o denuncias de los particulares.

Como lo mencionamos en la Introducción de la presente, los órganos de control interno, básicamente dirigen su actuación en el manejo de los recursos económicos de las dependencias y cuando son requeridos para investigar actos presumiblemente constitutivos de algún hecho o abstención de los servidores públicos que representara un antecedente para fincar una responsabilidad administrativa, sólo citan al probable responsable y actúan en forma conciliatoria ante el ciudadano que presentó la queja.

Sin embargo, debemos precisar que ante los órganos de control interno, sólo en escasas ocasiones se investigó los posibles hechos constitutivos de esa responsabilidad en materia de verificación administrativa. La práctica de la gratificación al verificador no es denunciada por los visitados. Esta fue una de las razones que motivaron el inicio de la depuración de los verificadores a inicios de 1998.

Nosotros proponemos una mayor participación de las Contralorías Internas, creando un área especial, que actúe solamente como instancia revisora y no decisoria en la calificación del acta.

Esto significa que debe turnarse una copia del acta de visita de verificación , así como de la resolución que corresponda, para que el órgano de control interno realice al calificador las observaciones sobre el contenido de los documentos, si esto es procedente, para que este subsane las omisiones o irregularidades. Con esto se lograría que la Contraloría al actuar como instancia de propuesta contribuiría con la

Subdelegación que califique el acta y la resolución, a evitar que este tipo de resoluciones sean combatidas, debemos recalcar solo deberá actuar como instancia de propuesta y no de decisión, pues la resolución, debe ser emitida por la Oficina Calificadora respectiva.

**Rubro c): Propuesta respecto a la implantación de un nuevo tipo de licencia de funcionamiento para establecimientos mercantiles;**

El Acuerdo número 1/98 que establece las bases para la organización de la actividad verificadora, conforme a lo establecido en el Artículo Primero Transitorio del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, contiene en su Anexo el listado de actividades sobre las cuales se lleva a cabo la práctica de las visitas de verificación.

En este orden de ideas tenemos, tres tipos de giros mercantiles sobre los que propondremos la creación de una nueva clase de licencia de funcionamiento y que son los siguientes:

| CLAVE  | DESCRIPCION  | DESCRIPCION ABREVIADA         |
|--------|--|-------------------------------|
| 931011 | Servicio de restaurantes y fondas (incluye exclusivamente el servicio de restaurantes-bar y de establecimientos mercantiles en los que se expendan alimentos preparados acompañados de bebidas alcohólicas con una graduación mayor a 14° GL). | Restaurantes y fondas.        |
| 931020 | Servicio de cabarets y centros nocturnos   | Cabarets y centros nocturnos. |
| 931031 | Servicio de cantinas y bares   | Cantinas y bares.             |

En estos tipos de establecimiento mercantil, es donde se llevan a cabo con mayor frecuencia espectáculos de exhibicionismo corporal y sexual, los cuales representan tendencias hacia la prostitución. Dichos establecimientos mercantiles bajo un estudio estrictamente legal no deben funcionar, pues efectivamente tienden a promover la prostitución. Pero nos atrevemos a alegar en su defensa el siguiente razonamiento. El

Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de actividades, establecimientos, productos y servicios establece en sus artículos 184 al 187 que: "Las personas que se dediquen a trabajos o actividades en los que haya riesgo de que se propague una enfermedad transmisible, deberán obtener tarjeta de control sanitario". También la Ley de Salud del Distrito Federal establece como medida de seguridad la orientación y vigilancia de quienes efectúan el sexoservicio, así como de los que recurren a este. Es decir, la propia Ley de Salud reconoce la práctica de esta actividad y es tolerada en vía pública. De igual forma puede ser aún más tolerada si se realiza en lugares cerrados como los mencionados anteriormente. Esto obedece a que es menos dañino socialmente dicha práctica sino se encuentra a la vista de los menores de edad. En la Delegación Cuauhtémoc, sólo por citar un ejemplo existen establecimientos donde dicha actividad se realiza desde horas muy tempranas, encontrándose las sexoservidoras en la vía pública, también en arterias principales de la ciudad se les observa y tolera.

Sin embargo, hablando con toda honestidad y sin dejar de analizar los dos extremos de tan delicada situación, sabemos que las prohibiciones tajantes no acaban con los males, sino que los aumentan, además con cada clausura que se ejecuta y en tanto el establecimiento recurre a solicitar el Amparo y protección de la justicia federal, el Gobierno del Distrito Federal deja de percibir impuestos que genera esa negociación. No es lo mismo percibir al mes \$3,000.00/100 M.N., pesos por concepto de derechos de agua cuando una negociación funciona, que percibir \$150.00/100M. N., o en su defecto cancelar numerosas fuentes de empleo para meseros, cantineros, guardias de seguridad, mezcladores de música o "disc-jockeys", acomodadores, garroteros, etc., fenómeno que agrava el desempleo, la inseguridad y la delincuencia, por eso promovemos ver los dos lados del problema y no sólo el aspecto dañino de tal actividad.

Al punto al que nos queremos dirigir es que con la creación de un nuevo tipo de licencia para este tipo de negociaciones se lograría un mayor control sanitario, se podría al fin regular y castigar a los tratantes de menores para este tipo de actividades, ya que en vía pública resulta casi imposible combatir tan preocupante mal: la prostitución infantil y por último el aspecto mercantil, al ser separados los establecimientos de las licencias mencionadas la verificación podría ser mucho más especializada. Por ello la importancia de crear una licencia de establecimientos mercantiles XXX o Clase "D", similar a la que la Ley Federal de Cinematografía establece para las películas con sexo explícito y lenguaje excesivamente agresivo. El

problema lo combatiremos enfrentándolo con este tipo de medidas tal vez simples, pero consideramos que es mejor no ignorar el problema.

**Rubro d): Propuesta respecto a los giros mercantiles sin omisiones;**

Es frecuente cuando se comisiona al verificador a realizar una visita de verificación que las autoridades ordenadoras realicen esta práctica a establecimientos mercantiles, que fueron verificados con tiempo de antelación de ocho días aproximadamente. Es lógico suponer que si un giro ha sido visitado con un periodo intermedio entre las dos visitas de tan sólo ocho días, este no variará su situación jurídica, es decir, no presentará omisiones o irregularidades.

La práctica semanal de estas visitas de verificación, nos parece ociosa, porque contravienen todos los objetivos de la mal lograda simplificación administrativa. Al respecto debemos recordar que el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, menciona que la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal se sujetara a diversos principios entre los que destacan la descentralización y desconcentración. Sin embargo las autoridades ordenadoras argumentan a su favor que esta se realiza únicamente a aquellos giros que son denominados como "negros", entendiendo entre estos a los billares, bares, discotecas, cantinas, pulquerías y similares.

Pero de igual forma no debemos olvidar que esto no es del todo cierto, ya que se siguen practicando estas visitas a establecimientos mercantiles que no se encuentran relacionados como "giros negros". Así tenemos que semanalmente establecimientos mercantiles como fondas, tiendas de abarrotes, refaccionarias, gimnasios, estacionamientos, servicio de lavado de autos, etc., son visitados. Nosotros proponemos que los giros mercantiles que no han presentado omisiones o irregularidades en visitas anteriores, sean verificados dentro de un plazo que sea mensual.

**Rubro e): Propuesta respecto a la desaparición del Sistema de Verificación Empresarial.**

El denominado Sistema de Verificación Empresarial, tiene su fundamento legal en los artículos 11 al 14 del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito



Federal, para el desarrollo de la presente propuesta nos referiremos al estudio precisamente de los dos numerales arriba citados. Ambos preceptos mencionan lo siguiente:

El primero de los numerales nos habla de que este sistema estará dirigido a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios que se encuentren debidamente registrados en el padrón, el segundo establece que para la realización de las visitas ordinarias se implementará un procedimiento de selección aleatorio. En su primera fracción establece que se seleccionarán todos aquellos contemplados en el Padrón cuya actividad no se considere como altamente riesgosa y la segunda indica que aquellos establecimientos cuyas actividades empresariales sean consideradas como altamente riesgosas tendrán mayor probabilidad de selección que aquellas que no impliquen riesgo.

El último párrafo nos menciona que las visitas ordinarias a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios que desarrollen actividades empresariales altamente riesgosas, se efectuarán por lo menos en forma anual.

Es en este punto en el que encontramos una incongruencia dentro de la actividad de la verificación administrativa, toda vez que en la práctica y como lo mencionamos en la propuesta anterior, no resulta lógico que a establecimientos mercantiles con actividades que implican un riesgo para la comunidad, se les visite por lo menos una vez al año y si por el contrario a establecimientos pequeños, los cuales no representan riesgo alguno se les visite cada semana, aún sin importar que no presenten omisiones o irregularidades.

Es comprensible que se procuren ciertos beneficios a la iniciativa privada, evitándole al máximo la realización de estos actos de molestia, como lo son las visitas de verificación, pues podemos citar en palabras de Cosío Villegas lo siguiente: "... entre nosotros siempre han compartido el poder, en mayor o menor proporción el gobierno y la llamada iniciativa privada, y como los propósitos de uno y del otro suelen divergir, el gobierno siempre ha consultado a esa iniciativa antes de tomar una medida que pueda afectar seriamente los intereses de ella".<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Cosío Villegas, Daniel. El estilo personal de gobernar. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974, p. 63.

He aquí por que proponemos la desaparición del Sistema de Verificación Empresarial, porque resulta una medida de índole proteccionista a favor de las grandes industrias. Si nos atenemos a lo que los medios escritos de comunicación muestran, observaremos que la gran mayoría de siniestros que ocurren en el Distrito Federal, acontecen en establecimientos que representan algún tipo de riesgo en su actividad.

Por ello resulta francamente inoperante este sistema, porque es un medio para permitir a este tipo de negociaciones operar, en la mayoría de las ocasiones sin cumplir los requisitos legales y reglamentarios que el derecho administrativo les señala.

**Rubro f): Propuesta respecto a una verdadera observancia de las disposiciones administrativas respecto a las materias de Anuncios, Personas con Discapacidad, Espectáculos Públicos, Protección Civil y Preservación del medio ambiente y Protección Ecológica.**

Desde nuestro punto de vista existen cuatro materias en donde la verificación administrativa se ha comportado excesivamente tolerante al imponer sanciones.

**La primera de ellas es con respecto a los Anuncios.** Para todos los capitalinos es claro observar como las vialidades tanto principales como secundarias de la ciudad han sido invadidas por cientos de anuncios espectaculares. Al respecto debemos recordar que el artículo 49 del Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal es claro al expresar que "Queda prohibido fijar, instalar, o colocar anuncios, cualquiera que sea su clase o material, en los siguientes lugares:"

"X.- En las vías rápidas o de circulación continua, según se señale en el Manual;"

"XVI.- En cualquier sitio si contiene las expresiones "Alto", "Peligro", "Crucero", "Deténgase", o cualquiera que se identifique con prevenciones o señales de tránsito o para las vías públicas;"

Sin embargo y pese a que el mandato del reglamento es categórico, las empresas de publicidad gozan de una absoluta impunidad, pues al colocar sus anuncios, no respetan el marco normativo, pues saben que el Código Financiero del Distrito Federal establece que cuando al titular de la licencia de un anuncio se le revoca esta, o en su defecto se le condena al retiro del mismo, si se abstiene de ordenar el retiro, este lo debe realizar la autoridad, pero el código en cita es omiso al indicar el monto que deberá pagar el titular por el retiro del mismo. En el tiempo que ha transcurrido desde que la nueva administración del Distrito Federal tomó posesión, se han efectuado dos

grandes operativos para el retiro de anuncios espectaculares en vía pública, ambos se pueden considerar como exitosos, pero deben realizarse con mayor frecuencia.

La segunda propuesta en materia de anuncios radica en cumplir con el contenido de los artículos 8, que se refiere al texto de los anuncios que deberá redactarse en español, no pudiendo emplear palabras de otro idioma salvo dialectos nacionales, nombres propios de productos, marcas o nombres comerciales en lengua extranjera que estén registrados ante SECOFI; y del artículo 56 fracción VI que establece que se revocarán las licencias o permisos "En el caso de que la autoridad competente lo determine por razones de interés público o de buen gobierno, y..."

Conforme al artículo 56 podemos observar claramente violatorio al contenido del mismo, la invasión de textos en los anuncios espectaculares, francamente de doble sentido, y en las vías rápidas, anuncios que cuentan con las licencias correspondientes otorgadas por las autoridades delegacionales, las cuales se "espantan" de los contenidos que ellas mismas aprobaron, cuando organizaciones sociales conservadoras exigen el retiro de los mismos.

Sin embargo las compañías de alimento para aves y de ropa interior con frases claramente de doble sentido no han realizado alguna acción tendiente a corregir sus anuncios espectaculares. Nosotros consideramos que de motu propio no lo harán, pues esperarán el retiro por parte de las Delegaciones, pero nos encontramos al final del ejercicio fiscal, por lo que francamente dudamos de la ejecución de tales medidas. Tal parece que nos encontramos ante un juego de doble moral de las autoridades, pues a finales del año de 1997, la Escuela Nacional de Artes Plásticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, colocó por parte de sus Profesores y alumnado un anuncio espectacular en la Glorieta del "Club Vaqueritos Coapa", en el cual se prevenía del peligro de contagio del Virus de Inmunodeficiencia Humana V. I. H. (SIDA), por relaciones sexuales sin uso del preservativo y dicho anuncio fue retirado por la presión que ejerció el grupo "Provida" a la Delegación Xochimilco, el contenido del mismo expresaba que "excederse es extinguirse" y mostraba el cuerpo de una mujer semi desnuda. Dicho anuncio duró colocado cerca de veinte días, nosotros consideramos que cumplía realmente una función de concientización.

## **Personas con Discapacidad.**

Podemos sentirnos entusiasmados por el desenvolvimiento de una incipiente cultura de respeto a los discapacitados en nuestra ciudad, la operación y la creación de los Comités Delegacionales Pro- Personas con discapacidad en el Distrito Federal ya es una realidad palpable que comienza a dar resultados. El programa de servicio gratuito en el transporte público del Distrito Federal es un paso definitivo de apoyo a estos ciudadanos.

Nosotros creemos que ante la efectividad de las anteriores acciones, es menester reforzarlas con campañas más amplias de difusión de los derechos de las personas con discapacidad. Estas campañas deberán difundirse en los medios de comunicación, pues debemos integrar a los Comités a todas las personas que así lo deseen y que aún desconocen que estos son un efectivo medio de vinculación de los discapacitados al mercado laboral. Está comprobado que son personas que se han repuesto a su problema y que desean competir en igualdad de circunstancias con las personas que no sufren alguna discapacidad, lograremos una sociedad más humana y rica en sus valores si aprendemos de su fortaleza y capacidad.

## **Espectáculos Públicos**

En Espectáculos Públicos también proponemos crear localidades especiales para las personas con discapacidad, de preferencia cerca de las salidas y en los niveles inferiores de los aforos. La medida sugiere que ante casos de sismos, emergencias o siniestros, estos ciudadanos tengan facilidades para desocupar sus localidades. También proponemos una mayor observancia en el respeto del aforo permitido para la celebración de los espectáculos, así como el control de las empresas privadas de seguridad que los organizadores emplean para el cuidado de sus eventos, pues las quejas de la ciudadanía contra los actos de las mismas cada vez es creciente

## **Protección Civil.**

En Protección Civil debe crearse una mayor colaboración por parte de las autoridades ordenadoras a efecto de que la materia de Preservación Ecológica y esta vayan de la

mano, pues ante las dolorosas experiencias ocurridas el año pasado en las Delegaciones "altas" del Distrito Federal, como Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Alvaro Obregón, donde la temporada de lluvias ocasionó el deslave de varios cerros y el desbordamiento de los ríos y pequeñas presas en la zona, en donde varias colonias fueron severamente afectadas, es necesario mayor rigor para evitar desastres.

Ante la imposibilidad de desalojar a los ocupantes de dichos asentamientos, es necesario no permitir que estos sigan creciendo, con invasiones masivas de nuevos colonos, deben decretarse estas zonas como de regulación y promover acciones tendientes a la reubicación de los mismos en zonas mas seguras, o si el riesgo es francamente alto, expropiar predios o arrendar aquellos que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal a estos capitalinos que viven en condiciones de altísimo peligro en todas las temporadas de lluvias y de viento.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los Gobernadores de las Entidades Federativas son los únicos facultados para ejercer la potestad reglamentaria .

**SEGUNDA.-** La existencia del reglamento interior de trabajo, así como de los reglamentos internos de las sociedades mercantiles, asociaciones y condóminos en el Distrito Federal tienen su existencia en la imposibilidad jurídica de que el ejecutivo federal o local emita dichas disposiciones, por tanto la ley faculta a estas figuras jurídicas para realizar su organización interna.

**TERCERA.-** La fracción XIV del artículo 73 constitucional, debido a un error de técnica legislativa, establece que el Congreso tiene facultad para reglamentar la organización y servicio del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, sin embargo dicha facultad la realiza mediante leyes orgánicas, no por medio de reglamentos. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si se encuentra facultado para expedir los reglamentos internos para cada una de sus Cámaras.

mano, pues ante las dolorosas experiencias ocurridas el año pasado en las Delegaciones "altas" del Distrito Federal, como Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Alvaro Obregón, donde la temporada de lluvias ocasionó el deslave de varios cerros y el desbordamiento de los ríos y pequeñas presas en la zona, en donde varias colonias fueron severamente afectadas, es necesario mayor rigor para evitar desastres.

Ante la imposibilidad de desalojar a los ocupantes de dichos asentamientos, es necesario no permitir que estos sigan creciendo, con invasiones masivas de nuevos colonos, deben decretarse estas zonas como de regulación y promover acciones tendientes a la reubicación de los mismos en zonas mas seguras, o si el riesgo es francamente alto, expropiar predios o arrendar aquellos que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal a estos capitalinos que viven en condiciones de altísimo peligro en todas las temporadas de lluvias y de viento.

### CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los Gobernadores de las Entidades Federativas son los únicos facultados para ejercer la potestad reglamentaria .

**SEGUNDA.-** La existencia del reglamento interior de trabajo, así como de los reglamentos internos de las sociedades mercantiles, asociaciones y condóminos en el Distrito Federal tienen su existencia en la imposibilidad jurídica de que el ejecutivo federal o local emita dichas disposiciones, por tanto la ley faculta a estas figuras jurídicas para realizar su organización interna.

**TERCERA.-** La fracción XIV del artículo 73 constitucional, debido a un error de técnica legislativa, establece que el Congreso tiene facultad para reglamentar la organización y servicio del Ejército, Marina y Fuerza Aérea, sin embargo dicha facultad la realiza mediante leyes orgánicas, no por medio de reglamentos. El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, si se encuentra facultado para expedir los reglamentos internos para cada una de sus Cámaras.

**CUARTA.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la actualidad no se encuentra facultada para expedir reglamentos. Dicha potestad la ejerció de 1993 hasta el año de 1997, de conformidad al Artículo Quinto Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, por tanto el titular de la Potestad Reglamentaria en la actualidad es el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

**QUINTA.-** Los órganos de gobierno federal y del Distrito Federal corresponden a órbitas de poder diferentes, con las facultades que para cada uno de ellos establece la Constitución Federal

**SEXTA.-** El vocablo adecuado para definir la actividad de verificación en el Distrito Federal, es "inspección administrativa".

**SEPTIMA.-** El "derecho de vigilancia" en la administración pública no solo opera del superior respecto al inferior, sino que se materializa en la práctica por parte de la administración (autoridad), respecto del administrado (gobernado).

**OCTAVA.-** La Subdelegación facultada para emitir la orden de visita de verificación en materia de deporte es la Subdelegación de Desarrollo Social, toda vez que tanto la Ley del Deporte del Distrito Federal y su Reglamento son omisos en señalar el fundamento de la verificación administrativa. Por tanto es el numeral 31 del Reglamento de la Ley del Deporte para el Distrito Federal, al establecer la facultad sancionadora el precepto que responde a tal cuestión.

**NOVENA.-** En cuanto a la verificación administrativa, la ausencia del Reglamento de la Ley para personas con discapacidad en el Distrito Federal, es una grave anomalía que implica un retroceso en la atención de este sector de la sociedad.

**DECIMA.-** La delegación de facultades opera a favor de funcionarios, no en función de los órganos de la administración pública.

**UNDECIMA.-** La visita de verificación extraordinaria solo es procedente si la autoridad tiene conocimiento pleno de que existe un peligro grave o inminente para la

colectividad, cualquier otro supuesto en que se llegue a realizar dará lugar a la nulidad de la diligencia administrativa.

**DECIMO SEGUNDA.-** Ninguna visita de verificación podrá exceder lo ordenado en el oficio de comisión, hacerlo representa violar los principios rectores del procedimiento.

**DECIMO TERCERA.-** La falta de citatorio cuando el visitado no se encuentra en el domicilio, es una violación directa a la Constitución Federal y a las leyes del procedimiento en la materia, como lo son la Ley de procedimiento Administrativo para el Distrito Federal y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.

**DECIMO CUARTA.-** La visita de verificación es diferente a la visita domiciliaria prevista en el Código Fiscal de la Federación, dado a que en esta la autoridad puede sustraer documentos, libros, discos flexibles, etc. para compulsarlos con sus documentos, en la visita de verificación, el sustraer documentos, libros, etc. es causa de responsabilidad para el verificador.

**DECIMO QUINTA.-** Las medidas de seguridad durarán estrictamente el tiempo necesario para que el visitado subsane las irregularidades detectadas. Una vez realizado lo anterior deben levantarse de plano.

**DECIMO SEPTIMA.-** De conformidad al artículo 21 constitucional la clausura es inconstitucional, toda vez que el referido precepto no la contempla como sanción administrativa. Sirven de apoyo a lo anterior las jurisprudencias transcritas en el punto 4.12, relativo a las sanciones.



## Bibliografía.

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, México, 1993.
- Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1993.
- Alvarez- Gendín, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958.
- Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. HARLA, México, 1994.
- Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Editorial Porrúa, México, 1992.
- Ayluardo Saúl, Mario. Lecciones sobre Derecho Administrativo. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990.
- Báez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas, México, 1990.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg, José. La Reforma Electoral de 1996. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 1994.
- Cosío Villegas, Daniel. El estilo personal de gobernar. Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1996.
- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1995.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1992.
- Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Vols. I y II Conclusión, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1994.
- González Navarro, Fernando. Derecho Administrativo Español. El Acto Administrativo y Procedimientos Administrativos. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1997.
- González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Segunda edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, México, 1997.
- Guitrón Fuentevilla, Julián. Tesis. Promociones jurídicas y culturales, S.C., México, 1991.

- Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa, México, 1993.
- Krauze, Enrique. Textos Heréticos. Grijalbo, México, 1992.
- Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Editorial Colofón S. A., México, 1997.
- Margadant S., Guillermo F. El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge, México, 1992.
- Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Abeledo- Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. HARLA, México, 1991.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Sexta edición, México, 1993.
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, México, 1996.
- Rojina Villegas, Rafael. Derecho Civil Mexicano. Introducción y Personas Tomo I. Editorial Porrúa S. A., México, 1980.
- Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial Pac, México, 1990, pp. 37 y 38.
- Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado. Ciencia de la Política. Editorial Porrúa- UNAM, 1989.
- 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1992.

### Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Ambiental del Distrito Federal.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Turismo.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General de Salud.

- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes (Legislativa) del Distrito Federal.
- Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.
- Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal.
- Ley de la Propiedad Industrial.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Ley de Protección a los Animales para el Distrito Federal.
- Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos.
- Ley de Salud para el Distrito Federal.
- Ley del Deporte para el Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.
- Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.
- Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
- Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal.
- Reglamento de Cementerios del Distrito Federal.
- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.
- Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.
- Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.
- Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley Federal de Turismo.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de prestación de servicios de atención médica.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la publicidad.
- Reglamento de la Ley General de Salud en materia de investigación para la salud.
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento para Agencias de Inhumaciones en el Distrito Federal.
- Reglamento para la Protección de los Animales en el Distrito Federal.

### **Legislación extranjera.**

- Constitución Política de España.

### **Jurisprudencia.**

- Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1982, Segunda Sala, p.105.
- Jurisprudencia y Tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1955-1963 sustentadas por la Sala Administrativa, 2ª. Sala, Mayo Ediciones, México, 1965.
- Apéndice de 1995 al Semanario Judicial de la Federación. Sala o Tribunal emisor: 2da. Sala - 7ma. Epoca - Materia: Administrativa. Volumen: Tomo III, Parte SCJN Página: 126

### **Diccionarios y Enciclopedias.**

- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México, 1998.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta, Tomos IV, VII y VIII, Buenos Aires, Argentina, 1981.
- De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1994.
- Martínez Marín, J., Martín Martín, J., y Avila Martín, C. Diccionario de términos jurídicos. Biblioteca Comares de Ciencia jurídica. Editorial Comares, Granada, España, 1994.
- Martínez Morales, Rafael. Diccionario Jurídico HARLA, Vol. 3, Derecho Administrativo, México, 1996.
- Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Heliasta, S. R. L. 1990, Buenos Aires, Argentina.
- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Editorial Espasa Calpe, S. A., Tomo II, Madrid, España, 1984.
- Diccionario Léxico- Hispánico. W. M. Jackson Inc. Editores, México, D.F., 1978.
- Diccionario de Términos Jurídicos. Visión Jurídica. Casa Zepol, S. A. de C. V., México, 1998. Presentación en CD- ROM.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1988.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Bibliográfica OMEBA, S.A, Argentina, Tomo XII.
- Enciclopedia Universal Sopena, Tomos VIII, IX. Barcelona, España, 1963.

### Otros documentos.

- Acuerdo 01/96 por medio del cual se delegan en los Subdelegados las facultades que se indican.
- Acuerdo 1/98 que establece las bases para la reorganización de la actividad verificadora.
- Periódico "Excelsior", fechado el día 29 de diciembre de 1998, primera sección, página 4-A.
- Periódico "El Universal", fechado los días 16 de noviembre de 1998, sección "Nuestra Ciudad", páginas 1 y 2; 8 de diciembre de 1998, sección "Nuestra Ciudad", página 3; y 30 de diciembre de 1998, sección "Nuestra Ciudad", página 1.
- Revista "Serie Praxis" número 46, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre de 1982. Le Pors, Anicet. " La Reforma Administrativa en Francia".
- Revista "Serie Praxis" número 60, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, marzo de 1984. De Val, Enrique. "Responsabilidad Administrativa", compilador: José Francisco Ruíz Massieu.
- Revista "Serie Praxis" número 102, publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, marzo de 1999. García Ramírez, Sergio, "Administración Pública socialmente comprometida y profesionalmente capaz".